

연구보고서

외주화된 노동에서 노동자·시민의 위험 연구

-문재인 정부의 공공부문 정규직 전환 정책이 외주화된 위험에 미치는 영향

2021.10.

연구진 소개

전주희 | 서교인문사회연구실, 한국노동안전보건연구소 연구원

남준규 | 노동건강연대 회원

한지훈 | 노동건강연대 회원

〈목차〉

연구요약	1
제1장 서론	26
제2장 외주화된 노동에서 위험의 양상과 메커니즘	26
제1절 코레일네트워크스·코레일관광개발	26
1. 생명안전업무가 아니라는 이유로 정규직 전환 대상에서 제외된 자회사	
2. 직종별 외주화 실태와 위험의 메커니즘	
1) 광역전철역 역무업무의 외주화	
2) 여객역 매표업무의 외주화와 위험	
3) 질서지킴이	
4) KTX특송	
5) 주차업무	
6) 연계교통	
7) 고객센터	
8) 코레일관광개발 KTX 승무원의 위험 : 외주화와 젠더화의 교차	
3. 소결	
제2절 지역난방안전	175
1. 집단에너지 생산으로서의 지역(냉)난방	
2. 백석역 열수송관 폭발사고로 드러난 구조화된 위험	
3. 자회사 지역난방안전(주)는 열수송관의 안전을 책임지고 있는가?	
4. 소결	

제3절 건강보험공단고객센터 279

1. 외주화된 노동은 어떠한 지배와 관리를 받게 되는가?
2. 통합적 업무시스템과 분리된 고용구조
3. 공기업 콜센터의 외주화로 인한 노동자와 시민의 위험
4. 소결

제4절 지자체 생활폐기물 355

1. 생활폐기물 수집·운반 업무의 민간위탁
2. 청주시 생활폐기물 민간위탁 노동자들의 위험.
3. 원하청구조와 노동자의 위험
4. 소결

제5절 서울교통공사 경정비·PSD 409

1. 경정비·PSD 유지보수 업무 정규직 전환 과정상의 문제점
2. 정규직 전환 이후의 변화
3. 감사원 감사결과의 의미
4. 소결

제3장 결론 450

1. 위험은 내부화되었는가?
 - 1) 요약과 함의 : 공공부문 간접고용의 증가와 위험의 탈공공화
 - 2) ‘간접고용구조’가 위험 관리에 취약한 이유
2. 위험을 내부화하기 위한 제안

〈표 차례〉

[표 1] 연구대상 및 연구방법	45
[표 2] 코레일네트웍스 분야별·고용형태별 현업직 인원 현황(단위 :명)	53
[표 3] 코레일 vs 코레일네트웍스 임금수준 비교(단위 : 천원)	54
[표 6] 안전관련 조치 중 역무분야 비율(자료: 노동조합)	59
[표 7] 코레일(원청)과 코레일네트웍스(자회사) 역무 인원 비교(2020년)	65
[표 8] 유사 수송량별 공사직영과 위탁역 인력 비교(2020 기준)	67
[표 9] 분야별 매출비중(2019년 예산기준, 단위 %)	112
[표 10] 업무상 안전사고 현황	119
[표 13] 1차~5차 집단에너지공급 기본계획 시기 및 주요내용	204
[표 14] 지역냉난방사업 연도별 공급추이(산업자원부)	205
[표 15] 지역냉난방사업 연도별 보급률 및 공공/민간 점유율 추이	208
[표 16] 지역냉난방사업 사업자별 공급현황(2019년, 산업자원부)	212
[표 17] 열수송관 안전관리 업체 현황 및 감시기술 보유 현황(산업자원부) ...	214
[표 19] 각 신체부위별 통증 호소율(중복 허용)	285
[표 20] 통증 호소자 및 증상조사 결과	285
[표 22] 산재신청을 하지 않은 사고 사례(2020년, 노동조합 취합)	288
[표 23] 안전점검을 위한 추가인력(자료 : 노동조합)	299
[표 24] 필요인력 산출근거(자료 : 노동조합)	301
[표 25] 지역난방안전(주) 퇴직자 현황(2019.3~2020.7)	303

[표 27] 고객센터 통합운영포털에 등록된 근태사유 목록	312
[표 28] 전국민원콜센터 운영현황(2018.12말 기준, 행정안전부)	319
[표 29] 최근 3년간 지역고객센터 전화발생 현황(단위:건, 건강보험공단)	320
[표 30] 건보콜센터 1인당 콜 실적(경인센터 C팀, 2021년 1월 말)	320
[표 31] 건보콜센터 1인당 콜 실적(2021.1.11. 대전센터 A팀)	322
[표 32] 2020년 도급업무수행평가기준	328
[표 33] <건보콜센터 휴게시간 실태>(자료 : 노동조합)	362
[표 34] 생활폐기물수집운반 고용형태별 현황(2019년 기준)	383
[표 35] 생활폐기물수집운반 업무분야별 현황(2019년 기준)	385
[표 36] 민간위탁 직고용 추진현황(2021년, 류호정 의원실)	385
[표 37] 충북도 환경미화원(직영/위탁) 현황(2019, 충북도의회)	388
[표 38] 2017, 2018 업종별 산업재해 현황	406
[표 38] 기타의 사업 현황	407
[표 40] 최근 6년간 생활폐기물 수집.운반업무 산재현황(안전보건공단)	408

<그림 차례>

[그림 7] 코레일네트웍스 업무별 인원현황(명)	49
[그림 8] 코레일 광역전철역 중 자회사(코레일네트웍스)가 관리하는 역 분포 ..	56
[그림 9] 철도공사의 역무업무에 대한 외주화 확대 계획(2006)	63
[그림 11] 코레일(원청)과 코레일네트웍스(자회사) 역무 인원 비교(2006년) ..	65
[그림 20] 생명·안전업무에서 제외하기 위해 축소/분절된 역무원 활동	79

[그림 21] 코레일네트웍스 공문_역업무분담 업무 취급범위	81
[그림 23] 여객역 중 대표업무 외주화 역 현황(발권량이 많은 경부선을 중심으로 외주화 되었음)	83
[그림 37] 취객으로부터 역무원이 폭행당하는 CCTV 장면.	96
[그림 39] 통합민원시스템 흐름도(코레일네트웍스 교육자료)	101
[그림 40] 미출동 지연 확인(위), 순찰일지 및 업무종료(아래)가 주요 기능으로 설명되어 있는 통합민원앱 교육자료.	102
[그림 41] 송내역 하행선 계단 밑 휴게실 내부사진	106
[그림 42] 송내역 휴게실 입구	107
[그림 43] 안양역 휴게실 내부	108
[그림 44] KTX내 특송 적재공간	110
[그림 38] 특송이 가능한 영업역	111
[그림 46] 상하차 작업 사진(사진 : sbs, 2020.8.23.)	118
[그림 47] 동대구역 특송 물품 보관소	130
** <small>(참고자료)</small> 무인화 주차시스템(2단계) 구축(안) 자료. 2016.09	134
[그림 60] 열차승무원 비상대응매뉴얼(2017)	169
[그림 62] 열차승무원 업무체계도(2017년, 코레일관광개발 승무본부)	179
[그림 63] 승무원의 복잡한 소통체계	181
[그림 66] 표준 승무업무 절차(열차승무원 업무매뉴얼, 코레일 관광개발)	190
[그림 70] 지역난방의 원리	202
[그림 71] 지역난방 보급세대 및 주택보급률	205
[그림 72] 지역난방공사 민영화 및 경영혁신 계획(최금숙, 2012 : 49)	207

[그림 80] 자체검사결과와 감시시스템 사용 검사결과 비교(감사원)	224
[그림 81] 열수송관의 구성	225
[그림 82] 독일 **연구소에서 평가한 잔여수명과 지역난방공사가 재산정한 기대수명(감사원)	228
[그림 83] 백석역 사고로 드러난 구조화된 위험	230
[그림 85] 지역난방 사업의 연간 매출액 추이(2013~2016)	232
[그림 86] 열수송관 설치 및 유지관리 현황(감사원, 2019)	234
[그림 91] 안전진단업무의 외주화와 경쟁입찰	241
그림 93 최근 5년간 타워크레인 사고발생 현황(2013~2017)	245
[그림 103] 안전분야 민간위탁 시 평가 항목	257
[그림 105] 시설 점검(경보수) 중인 노동자	263
[그림 106] 4인1조 작업시의 인력배치도.	266
[그림 107] 도로 맨홀작업시 안전거리 유지 지침(자료 : 노동조합)	268
[그림 108] 맨홀작업 중 경보수 작업 순서	271
[그림 109] 차량을 이용해 열화상 카메라로 관로 점검 중인 노동자	273
[그림 111] 감시시스템 점검 작업	276
[그림 124] 4월29일 고양시 중산마을12단지 앞 열수송관 파열 사고	305
[그림 129] 건보콜센터 지역센터 협력사 평가지표(2020년)	318
[그림 130] 정부 신규정책(분리과세 주택임대금융소득부과)에 대한 건보콜센터 배포 자료	327
[그림 131] 2020년 신설된 안전관리 노력 상세평가지표.	329
[그림 132] 2020년 신설된 직장 내 괴롭힘 방지 상세평가지표.	330

[그림 135] 국민건강보험공단 전산망에 등록되어 있는 상담원의 로그기록	335
[그림 136] 출근 및 휴가기록, 통화건수, 통화시간 이력 조회 현황	335
[그림 137] 고객센터 및 팀별 이전소속과 현재소속 이력 조회 현황	336
[그림 155] A협력사(위, 2020년), (아래, 2021)년 이석·후처리 평가지표	363
[그림 161] 6개 고객센터 직무소진 실태(2021, 공공운수노조)	371
[그림 163] 청주시 생활폐기물 수집·운반 직영, 민간위탁별 업무현황	389
[그림 164] 청주시 민간위탁노동자들의 재활용 수거작업(1)	392
[그림 165] 청주시 민간위탁노동자들의 재활용 수거작업(2)	393
[그림 167] 발생시간대별 산재사고 현황(2015~2017년, 안전보건공단)	395
[그림 171] 쓰레기 처리과정(환경부 공식 블로그)	402
[그림 172] 환경미화원 노동자들의 건강상의 위험 및 질병 분류(김신범)	404
[그림 175] 민간위탁 샤워실(좌), 직영 샤워실(우)	412
[그림 176] 탈의실 민간위탁(좌), 직영(우)	413
[그림 177] 청주시 생활폐기물 과업지시서 산출서(2018) 중 복리후생비	414
[그림 178] 청주시 민간위탁 노동자들에게 지급되는 안전화	416
[그림 179] 수거 현장에서 노동자들이 착용하고 있는 야광조끼. 카메라 빛을 쏘었을 때 우측과 같이 야광빛을 내는 것이 정상적인 조끼다.	417
[그림 180] 청주시 민간위탁 일반쓰레기 수거차량에 비치된 구급상자	418
[그림 183] 재해자가 빗자루로 로딩호퍼에 남아있던 폐기물 잔여물 제거 작업 그림(안전보건공단 재해조사의견서)	425
[그림 184] 재해 상황도(재해조사의견서)	426
[그림 185] 재해발생 상황도(안전보건공단 재해조사의견서)	427

[그림 188] 2016년 서울메트로 주요 외주업체 현황	437
[그림 189] 2016년 서울도시철도공사 외주업체현황	438
[그림 190] 직무별 안전업무직 전환일(구의역진상조사보고서 2차)	442
[그림 192] 안전업무직 정규직화 이행권고에 대한 서울메트로의 입장(구의역진상조사보고서2차)	451
[그림 194] 서울교통공사 익명게시판 캡처1	460
[그림 195] 서울교통공사 익명게시판 캡처2	462
[그림 196] 서울교통공사 익명게시판 캡처3	462
[그림 197] 서울교통공사 익명게시판 캡처4	463
[그림 200] 서울교통공사 정규직 전환 내용(감사원, 2019)	473
[그림 201] 감사보고서(2019)	474
[그림 202] 역대 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환대책	479

연구요약

1. 연구목적과 보고서 구성

본 연구는 크게 두 가지 목적을 가지고 진행되었다. 첫 번째 목적은 문재인 정부가 추진하고 있는 ‘공공부문 비정규직 정규직 전환 정책’이 ‘위험의 외주화’에 미치는 영향을 살펴보는 것이다. 문재인 정부의 정규직 전환 정책은 이전 정부와는 달리 ‘간접고용 노동자’를 정규직 전환 대상에 포함시켰다. 이와 함께 공공부문 비정규직 노동자들의 고용개선을 목적함과 동시에 생명·안전업무를 대상으로 한다는 점에서 이전 정부가 추진한 정규직 전환 정책과는 달리 사회적으로 문제화된 ‘위험의 외주화’에 대한 대책이기도 하다. 정부는 정규직 전환율을 기준으로 정책에 대한 성과를 홍보하고 있는 한편, 노동계는 전환 대상의 협소함과 자회사 전환이라는 ‘무늬만 정규직’을 양산했다며 정책의 한계를 비판하고 있다.

그러나 고용상의 변화가 위험의 관리 차원에서 어떠한 영향을 미치고 있는지, 정부의 정책이 위험관리에 어떠한 효과를 낳고 있는지를 살펴보는 연구는 드물다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 정규직 전환 대상에서 제외된 경우, 전환대상으로 전환된 경우, 아직 전환되지 않은 사례를 다각도로 검토하기 위해 공공부문의 5개 사업장에서 정규직 전환 논의의 과정에서 위험이 어떻게 해결되고 있는지를 살펴보고자 했다. 그 결과 전환과정상에 ‘생명·안전업무’라는 기준이 오히려 위험업무를 내부화하는 것을 가로막는 잣대로 활용되었으며 더욱 심각한 것은 정규직 전환에서 배제하기 위해 업무상의 위험과 시민의 안전을 담보하는 공적 기능을 과소평가하면서 위험관리가 더욱 어려운 상황이

되었다는 것을 확인하였다.

두 번째 목적은 외주화된 작업장의 위험이 노동자의 안전과 시민의 안전과 어떠한 관련성을 갖는가를 살펴보는 것이다. 지금까지 ‘위험의 외주화’에 대한 논의는 아웃소싱으로 인한 고용관계의 악화가 위험을 외부화하면서 노동자의 위험이 증폭된다는 점을 주되게 논하여 왔다. 그러나 공공부문에서 ‘위험의 외주화’는 동시에 ‘위험의 사회화’이기도 하다.

문재인 정부는 ‘생명·안전업무’가 무엇인지 정의조차 내리지 않았다. 생명·안전업무가 노동 상의 유해·위험업무인지, 시민의 안전을 위해 복무하는 노동인지 조차 규정되지 않은 상황에서 노사 간에 협의의 문제로 전가했다. 이는 노사간에 작업장의 위험과 시민의 안전이 무엇인가를 토론하고 협의할 수 있는 매우 중요한 계기가 될 수 있었던 기회를 애초에 배제해버리면서 ‘힘’의 대결로 생명·안전업무의 규정이 개별적으로 진행되도록 했다.

2장 외주화된 노동에서 위험의 양상과 메커니즘

본 연구에서는 외주화된 노동에서 위험이 어떠한 메커니즘을 통해 증폭되고 있으며, 이것이 시민의 안전에 어떤 영향을 미치는지 그 구체적인 실태를 파악하고자 했다. 이 장에서는 5개 사업장의 15개 업무를 대상으로 위험의 양상과 위험이 해결되거나 지연되는 메커니즘에 대해 살펴본다.

코레일네트웍스는 철도공사의 자회사로 7개 직종(광역역무, 여객역 매표업무, 질서지킴이, KTX특송, 주차, 연계교통, 고객센터)의 위험실태를 살펴보았다.

코레일네트웍스와 코레일관광개발은 모두 코레일 소속 자회사로, 소속 노동

자들이 수행하는 업무가 ‘생명·안전업무’ 여부를 둘러싼 노사간의 극심한 갈등을 겪고 있는 중이다. 이러한 갈등은 2018년 노사전협의체 결과로부터 출발하지만 그 전에 문재인 정부의 ‘공공부문 비정규직 정규직 전환’ 정책에서 기원한다.

정규직 전환 대상을 ‘상시·지속업무’와 ‘생명·안전업무’로 나열하면서 두 조건은 ‘상시·지속업무 중 생명·안전업무’로 축소되었고, 이는 또다시 무엇이 생명·안전업무인가의 문제로 논란이 증폭되었다.

코레일네트웍스와 코레일관광개발 소속 자회사 노동자들은 자회사라는 이유로 전환대상에서 배제되었을 뿐만 아니라, 철도공사가 자체적으로 규정한 생명·안전업무가 아니라는 이유로 이중 배제되었다.

이 과정에서 노동자들이 고유하게 수행하고 있는 안전업무의 성격과 업무상에서 발생하는 위험이 축소되고 왜곡되는 상황이 일어나고 있었다. 이는 원·하청 구조상의 위험이 모회사·자회사 구조에서도 개선되지 않고 동일한 구조적 위험을 발생한다는 점과 더불어 정규직 전환을 회피하려는 과정에서 해당 위험이 은폐·축소되고 있어 오히려 정규직 전환상 과정에서 노동자·시민의 안전이 역행하고 있는 경향까지 나타나고 있다.

코레일네트웍스와 코레일관광개발의 개별 업무상의 실태와 문제는 아래와 같다.

정부의 가이드라인에 따라 ‘직접고용 정규직으로 분류’되는 철도 자회사인 코레일네트웍스 소속 노동자 1600여명 중 1500여명(93%)은 무기계약직과 기간제 계약직 신분이다. 800여명에 이르는 광역전철 역무원의 경우 원청 역무노동자와 동일노동을 수행하고 있음에도 불구하고 임금수준은 원청 노동자들의 41%에 불과하다. 또한 90% 이상의 노동자들이 최저임금 수준의 저임금을 받고 있다.

철도공사는 2006년 역무 업무를 “안전유지가 낮은 비핵심 업무”로 간주하며 외주화를 추진했다. 이에 따라 외주화된 역사는 코레일과 동일업무를 수행하고 있음에도 불구하고 최소한의 안전인력보다 못 미치는 인원으로 위탁역이 운영되고 있다. 2017년 행정안전부 조사 결과 각 역당 5명의 인원이 있어야 비상상황에 대한 조치가 가능함을 밝힌 바 있다. 그러나 외주화 과정에서 역무인원을 감축하면서 외주화를 시행했으며, 공사가 운영하는 역에 배치된 사회복무요원조차 위탁역에는 배치되지 않은 것으로 나타났다.

또한 정규직 전환 과정에서 광역역무 업무를 생명·안전업무에서 배제하기 위해 엘리베이터 사고 등 승객들의 사고에 수동적으로 대처하도록 하고 있어 오히려 시민의 위험이 가중되고 있다.

대표업무의 경우 여객역 중 11개 역이 대표업무만이 외주화되었다. 해당업무는 역무업무 중에서도 노동강도가 높고 민원이 많이 발생하는 업무이며 외주화된 역은 여객수가 많고 판매량이 집중되는 역이다. 대표업무는 단순반복적 작업이 집중될 뿐만 아니라 300페이지가 넘는 관련 약관 등 상당한 양의 업무지식이 필요로 하는 업무이다. 노동강도가 높은 업무를 외주화하면서 여유인력을 산정하지 않아 노동자들은 마음대로 휴가를 쓸 수 없을 뿐만 아니라 방광염 등 각종 질병에 시달리고 있었다.

질서지킴이 업무는 대표업무와 마찬가지로 역무업무의 특정 속성을 외주화한 업무이다. 지하철 차내의 질서유지의 역할을 맡고 있지만 그에 합당한 권한이 부여되지 않아 차내 성폭력 등과 같은 긴박한 상황에 대한 대처에 있어 어려움을 겪고 있다. 최근 노동과정을 통제하는 어플을 개발해 사용하는 과정에서 노동조건이 악화되고 감시통제가 우려됨에도 불구하고 노동조합과 사전 논의를 하기 전에 이미 용역계약상에 해당 어플 사용을 정하고 있어 모·자회사 구조에서 노동권이 어떻게 침해되는지를 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

KTX특송 업무는 열차가 정차하는 짧은 시간동안 배송물품을 열차안에 상차하고 하차하는 작업을 해야하기 때문에 넘어지거나 열차문에 끼임 등의 안전사고가 빈번하게 발생하고 있다. 그러나 열차 문을 닫는 과정에서 열차차장(원청)과 승무원(코레일관광개발), 그리고 특송 노동자간의 신호 체계가 정립되지 않아 사고가 발생하거나 차장이 의도적으로 신호를 무시하면서 위계화된 노동관계에서 위험이 발생하고 있는 점도 확인되었다.

코레일네트웍스는 전국 여객역 및 광역전철역 주변의 136개 주차장을 운영한다. 흑자 사업이지만 다른 자체사업들과 마찬가지로 코레일이 수익률을 통제하고 있으며, 흑자 수익이 발생하는 특정 주차장의 경우는 네트웍스로부터 운영권을 해지하고 민간위탁 사업으로 전환, 코레일의 수익으로 돌리는 등의 행태가 반복되고 있다.

주차장을 운영하는 노동자들의 휴게공간이 매우 열악하며 비좁은 곳에서 장시간 노동을 하는 등의 문제가 있지만 상대적으로 고령 노동자가 고용되어 있기 때문에 상시적인 고용불안으로 노동조건이나 작업환경을 위한 개선의 목소리를 적극적으로 내지 못하고 있는 상황이다.

연계교통 업무는 광명-인천간 공항버스와 사당-광명간 셔틀버스로, 역사와 연계한 버스 운행으로 이뤄진다. 배차와 관련하여 현장 노동자들의 작업조건 조정에 따른 의견이 반영되지 않고 있으며 근로 간주시간에 대해서도 축소 산정되면서 동종 업종에 비해 노동강도가 높은 편이다. 특히 코로나19 상황에서 외국에서 유입된 승객들을 수송해야 하는 상황에 대해 노동자들의 감염 위험에 따른 조치가 이뤄지지 않아 노동자의 불안이 크다.

코레일 고객센터는 2004년 이전까지는 코레일 직접고용 노동자들이 담당했다. 이후 외주화되었다가 코레일네트웍스 자회사로 전환되었다. 자동화 등의 요인으로 과거에 비해 콜 인입량이 줄어들고 있어 고용에 대한 불안을 느

끼고 있다. 이에 따라 인건비 통제가 강하다. 응대 노하우 등이 필요한 직무이고 근속연수가 적지 않은 편인데 최저임금 수준의 임금으로 유지되고 있다. 한편 인입량이 줄었지만 민원, 문의의 질이 올라가 건수가 줄어든 만큼 콜당 응대시간이 길어지고 있어 '사양산업'이라는 인식과는 달리 업무량이 줄어들지는 않았다. 그러나 저임금의 사양직종이라는 인식이 고객센터의 노동조건을 악화시키고 있다.

코레일관광개발 KTX 승무원의 경우, 승객의 안전을 위한 필수적인 노동임에도 불구하고 승무원의 업무를 서비스로 한정하고 서비스와 안전은 다르다는 판단하에 승무원들의 노동에서 안전업무를 배제하고 있다.

개정된 철도안전법은 승무원의 안전업무를 강화하고 있는데, 코레일에서는 법적 규정에 걸맞은 안전업무를 권한을 부여하지도, 직접고용으로 전환하지도 않고 있다.

그러는 사이에 2013년 대구역 열차추돌사고, 2018년 11월 오송역 단전사고, 2018년 12월 강릉선 탈선사고 등 대규모 인명피해로 이어질 수 있는 철도 중대사고가 발생했고, 이러한 중대사고가 발생할 때마다 열차팀장은 안전업무, 승무원은 서비스업무라는 구분의 모순이 현실화되었다.

철도 자회사의 사례로부터 드러난 문제는 첫째, '자회사'가 민간 용역업체와 다를 바 없는 노동조건과 저임금에 기반해 운영되고 있다는 점 둘째, '자회사'의 독립성과 자율성이 '위탁계약'으로 인해 상당부분 침해되고 있다는 점 셋째, 모회사와 자회사의 분할된 구조는 자회사 노동자들이 수행하고 있는 위험업무를 과소화하면서 위험을 축소, 왜곡한다는 점으로 인해 원·하청 구조 상에서 발생하는 위험의 증폭이 해결되지 않고 있다는 점이다.

또한 두 자회사의 경우와 같이, 생명·안전업무 여부를 놓고 노사간의 이견이 발생할 경우, 사측은 해당 업무가 생명·안전업무가 아니라는 점을 사후적

으로 재구성하기 위해 해당 업무가 수행한 안전업무적 성격을 축소하거나 아예 배제하는 등의 조치를 취하는 과정에서 노동자들의 ‘안전 역량’이 위축된다.

지역난방안전(주)는 2018년 백석역 열수송관 파열사고 이후 열수송관에 대한 안전점검 강화를 필요로 지역난방공사에서 설립된 자회사이다. 안전점검과 진단에 대한 전문인력이 확보되었음에도 불구하고 최저임금 수준의 임금과 높은 노동강도, 인력의 부족, 안전진단 권한의 부재 등으로 인해 전문인력들이 잦은 입·퇴사를 반복하고 있다. 이는 위험을 관리할 수 있는 숙련과 전문성의 약화로 이어지면서 애초에 자회사를 설립하는 취지에 반하고 있다.

열수송관은 노후화가 진행되면서 안전점검에 대한 결과로 유지보수가 적시에 이뤄져야 하지만 모기관인 지역난방공사는 유지보수를 지연시키면서 안전점검의 부담을 가중시키고 있는 실정이며, 이는 곧 열수송관 파열사고로 이어지고 있어 시민의 위험이 높아지고 있다.

한편 2019년 안전진단기관을 정부가 설립하기로 하였으나 안전진단업체를 민간에 개방하면서 안전진단업무의 외주화가 예고되고 있다. 크레인사고 등으로 안전진단기관의 외주화가 사고로 직결될 수 있음에도 불구하고 민간개방을 추진하고 있어 이에 대한 대책이 요구된다.

건강보험공단고객센터의 경우 용역계약서와 SLA를 통해 매시간, 매일, 매주, 매월단위의 성과를 측정하며 구체적인 인력산정과 노동조건 등을 공단이 통제하고 있었다. 민간위탁으로 분류되었지만 대표적인 ‘오분류’로 정규직 전환 1단계에서 정규직 전환관련 논의를 진행했어야 하나, 현재까지 공단의 회피로 본격적인 논의가 이뤄지지 않고 있다.

건보공단고객센터의 목표는 타 콜센터와 비교해 압도적으로 높은 목표치이다(98%). 뿐만 아니라 고객의 정보를 다루는 양이 방대하고, 시시각각 습득하고 안내해야할 각종 정부정책의 양이 상당하여 노동자들은 높은 콜수와 업무량의 방대함으로 근골격계 질환 등의 건강상의 질병에 시달리고 있다.

콜 수에 대한 압박은 정확하고 종합적인 안내 의욕을 꺾으며 형식적인 수준의 답변을 중심으로 목표한 콜 수를 받아내는 방식으로 노동이 조직되고 있다. 대다수의 노동자들은 이러한 콜 응대 방식이 공공성에 부합하지 않기 때문에 공공성에 부합하는 성과지표를 개발해야한다고 제안한다.

생활폐기물 수집·운반 업무를 민간위탁하는 지자체 중 직영으로 전환비율은 0.39%(147명)에 불과하다. 이는 민간위탁 평균 전환율인 9.9%에도 훨씬 못 미치는 것으로 대표적인 위험업무임에도 불구하고 직영전환이 제대로 이루어지고 있지 않다.

청주시 생활폐기물 민간위탁의 경우 쓰레기 소각장 등의 집하지의 부족으로 직영은 주간 작업을 수행하고 있는 반면 민간위탁 노동자들은 야간작업을 하고 있었다. 안전보건공단(2018)의 통계를 통해서 민간위탁 노동자들의 산재사고가 주로 야간노동시간대에 발생하며 직영에 비해 무려 5.7배에 이르는 것으로 조사되었다.

야간노동과 함께 시간당 처리해야할 물량이 과도하여 노동자들은 불법으로 개조한 차량 뒤쪽의 발판에 뛰어오르고 내리는 행위를 반복하여 무릎, 발목 등 근골격계질환이 심각하였다. 또한 날카로운 쓰레기에 의한 베임 등의 위험에 노출되고 있었으며, 특히 교통사고 등의 위험이 심각한 것으로 드러났다. 그러나 50인 미만 규모의 영세한 업체에 민간위탁이 이뤄지고 있어 산업안전보건위원회 등이 설치되지 않아 위험을 해결할 수 있는 소통창구조차 제대로

마련되지 않았으며, '청소업'으로 분류되는 산업재해 통계조차 존재하지 않아 총체적으로 위험에 노출되고 있지만 이를 해결할 수 있는 제도적 장치가 미비한 것으로 드러났다.

지금이라도 지자체는 생활폐기물 업무에 대한 재공영화를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이와 동시에 노동자들의 안전문제에 대한 시급한 개입이 필요하다. 지자체가 주도하여 정부와 민간위탁업체, 노동자 대표 3주체가 참여하는 노동안전협의체를 구성하고 민간위탁 중에 발생하는 위험에 대한 긴급한 조치들이 선행되어야 한다.

서울교통공사는 정규직 전환의 방식에서 자회사를 택하는 대신 무기계약직을 거쳐 직접고용을 선택했다. 직접고용은 외부화된 위험을 내부화하는데 직접적인 효과를 가져왔다.

첫째는 도급계약상 위험을 가중시키는 속도와 성과를 강제하는 조항으로부터 안전이 확보되었다. 둘째, 2인1조 등이 가능한 인력확보와 운용이 가능해졌다. 셋째, 가장 중요한 것으로 불완전하지만 소통체계가 수평적으로 이뤄질 수 있는 토대가 되었다. 넷째, 서울메트로 노동조합이 수십 년간 축적해온 현장안전을 위한 각종 규약, 단협, 세부조치들의 울타리 안에 들어감으로써 원청 노동자들의 보호막이 확장, 적용되었다.

서울교통공사의 정규직 전환의 과정은 우리에게 정규직 전환이 가져올 수 있는 두 가지 갈래길을 보여준다.

하나는 경정비 업무의 사례처럼 정규직 전환이후 차별의 해소를 위한 조치와 노력들이 있어야 하청노동자에게 전가되었던 '차별적 위험'이 사라질 수 있다는 점이다. 이는 '단지' 정규직 전환만으로 위험이 해결되는 것이 아니라 끊임없이 위험을 내부화할 수 있는 제도와 조건의 마련이 중요하다는 점을

보여준다.

다른 하나는 PSD 업무와 같이 직접고용 이후 차별이 내부화된 경우이다.

구의역 김군의 동료들에게는 직접적인 차별이 사라진 자리에 ‘간접차별’이 대신한다. 특정 인구를 차별하려면 먼저 이들을 ‘집단’으로 만들어야 한다. ‘은성PSD 소속’ 노동자들은 ‘PSD직군’으로 분리되고 있었다. 일터에서 직군 분리와 직무분리는 차별의 비교가능한 집단을 아예 없애면서 이들 집단의 차별을 정당화하는 기제가 된다. 이러한 간접차별은 하청노동자에게 가해지는 직접적인 차별과 달리 PSD 직군의 특성으로 합리화되기 때문에 외관상 차별의 표식을 지운다.

노동자들은 관리직과 타 직종 노동자와의 협업과정에서 노골적인 차별적 대우를 감수하고 있으며, 직제상의 고립되고 불안정한 위치로 인해 자신들의 위험을 적극적으로 드러내고 해결하기 위한 주체가 되는데 심각한 제약이 되고 있었다.

3장 결론

문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 역대 정부와 달리 파견·용역·민간위탁 등 간접고용 비정규직을 정규직 전환 대상에 포함시켰다는 점 뿐만 아니라 ‘위험의 외주화’를 해결하기 위한 방안으로 제시되었다는 점에서 주목을 받았다.

본 연구에서는 문재인정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환정책이 ‘위험의 외주화’를 해결하기 위한 방안으로 제시된 것에 주목하여, 간접고용 구조상의 위험이 정규직전환 과정에서 어떠한 변화를 겪는지에 대한 동역학을 분석하고자 했다. 핵심적인 질문은 다음과 같다. “자회사는 위험관리능력이 있는가?” 결론적으로 자회사 역시 원·하청 구조의 특징을 공유하고 있는 ‘유사 원·하청

구조'로 이루어져 있으며, 자회사 구조에서 위험은 내부화되지 않고 여전히 외부화된 채 관리의 취약지대에서 증식하고 있다.

'간접고용구조'가 위험관리에 취약한 이유는 다음과 같다. 첫째, 위험의 생산주체와 관리주체가 분리되면서 위험이 취약한 구조에 놓이게 된다. 둘째, 공공부문의 아웃소싱을 통해 공공성은 탈공공화되며 위험은 민간을 매개하여 공적으로 책임지고 관리해야 할 위험이 사회적으로 불평등하게 전가된다. 셋째, 계약을 통해 안전인력과 안전비용이 축소되며, 안전보다 생산성을 우선하는 패널티 조항 등으로 인해 안전보다 생산성을 중시하는 노동관행이 강화된다. 넷째, 낙찰률을 통해 하청구조하에 놓인 노동자들의 저임금화가 이뤄지며, 이를 통해 위험을 관리한 숙련과 전문성이 축적되지 못한다. 다섯째, 원하청 구조 하에서 안전관리시스템이 붕괴되어 위험이 피드백되지 못하면서 분절되고 과소화된다.

위험을 내부화하기 위한 방안으로는 안전을 위한 직접고용의 필요성을 재설정할 필요가 있다. 문재인 정부식의 정규직 전환정책과는 달리 현장에서 외주화된 위험의 실태와 심각성을 드러내고, 이를 해결하기 위한 방안으로서 직접고용의 필요성을 사회적으로 구축하는 것이 필요하다. 이러한 과정에서 원하청 공동산보위를 제도화하여, 원하청간에 분절된 안전관리시스템을 통합적으로 구축할 필요가 있다. 최소한의 소통구조와 책임구조를 제도화하여 위험의 실태를 파악하고 그 구조적인 문제가 무엇인지 사회화하여야 한다. 이 과정에서 원청의 책임을 강화하는 한에서 원청과 하청기업의 공동책임을 강화할 필요가 있으며, 이를 위해 노동자의 참여권을 강화해야 한다.

제1장 서론

1. 비정규직 정규직 전환 정책과 생명·안전업무

구의역 ‘김군’과 태안화력발전소 김용균 노동자의 죽음은 우리 사회에 ‘위험의 외주화’라는 사회적 용어를, 외주화된 노동에서 위험이 증폭된다는 것을 사회적으로 알리는 계기가 되었다. <구의역 사망재해 시민대책위 진상조사단>과 <고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회>는 각각 스크린도어 유지보수 업무와 화력발전소 운전 업무에 대하여 ‘직접고용 정규직화’를 안전을 위한 권고 중의 하나로 제출한 바 있다.

일상화된 산재사고의 사회적 무감각과 무기력이 일반화된 상황에서 구의역과 태안발전소의 사망사고가 이례적으로 사회적 공분을 끌어낸 데에는 세월호 참사로부터 촉발된 안전사회에 대한 사회적 감수성이 자리한다. ‘세월호 이후의 사회’에서 노동자들의 위험은 산업발전의 부대비용이 아니라 생명과 안전의 가치를 기업이 저버린 것으로 인식하게 되는 변화가 자리한다.

세월호참사로 인해 ‘위험의 외주화’가 사회적 문제로 등장하면서 2014년 당시 이인영 의원 대표로 ‘생명·안전 업무 종사자의 직접 고용 등에 관한 법률안(2014년 10월 22일)이 발의되었으며, 박근혜 정부는 생명·안전과 관련된 업무에 대해서는 비정규직 사용을 제한하는 것을 국정과제로 설정하기도 하였으나, 생명·안전 관련 업무의 정의와 그 범위를 둘러싼 논란은 지금까지 지속되고 있다.

우리나라에서 법률로 규율되고 있는 비정규직의 유형은 크게 기간제 노동

자, 단시간 노동자, 파견 노동자다. <기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률>은 기간제 노동자 사용사유나 사용업종에 대한 제한 없이 2년을 초과하지 않는 범위에서 자유롭게 기간제 노동자를 사용할 수 있다. <파견근로자 보호 등에 관한 법률>에서는 파견이 가능한 업종을 구체적으로 정하고 있으나 현실에서는 법률상 조항이 제대로 작동하지 않는다. 그래서 파견이 금지된 직접생산 공정의 경우처럼 불법파견 논란이 끊이지 않고 있다.

파견법은 '제조업의 직접생산 공정업무를 제외한 대통령령으로 정하는 업무'의 파견을 허용하고 있고, 이에 따라 현재 법상 허용되는 업무는 총 32개다. 숫자로만 보면 매우 제한적일 것 같지만 사실상 제조업을 제외한 전 산업에 걸쳐 파견을 허용하고 있다.

또한 광범위하게 확산되어 있는 용역, 위탁과 같은 도급의 경우도 사용을 제한하는 법률이 존재하지 않는다. 다만, 산업안전보건법 제28조에서 안전보건상 유해하거나 위험한 작업은 고용노동부장관의 인가를 받지 아니하면 그 작업만을 분리하여 도급(하도급 포함)을 줄 수 없도록 정하고 있다.

그러나 이는 거꾸로 고용노동부 장관의 허가가 있다면 얼마든지 도급을 허용할 수 있다는 것을 의미한다. 도급 금지업무 중 일시, 간헐적 작업과 더불어 '도급인의 사업운영에 필수 불가결한 경우로써 수급인이 보유한 전문적 기술 활용 목적의 도급'을 예외로 허용하고 있어, 느슨한 법적 규제가 오히려 사회적으로 도급의 광범위한 허용을 열고 있다는 비판이 끊이지 않고 있다.

한국 사회의 법은 광범위하게 비정규직의 사용을 허용하고 있다. 2019년 현재 비정규직 비중은 전체 노동자의 36%¹⁾로 집계되고 있지만, 이마저도 이중 도급으로 인한 간접고용 노동자들은 상당부분 누락되어 있다고 볼 수 있다.

1) 통계청. '2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과'. 한노사연의 자체 분석에 따르면 비정규직의 비율은 41.6%이다.

2000년대 초반부터 비정규직 노동자들은 정부를 상대로 정규직화를 요구하는 투쟁을 벌였다. 이에 따라 2004년부터 정부차원의 공공부문 비정규직 대책이 시행되었다. 노무현 정부부터 마련된 공공부문 비정규직 대책은 상시·지속적 업무를 기간의 정함이 없는 근로로 전환하되, 정규직과 달리 직군을 분리하고 차별적 처우를 유지하는 방식의 무기계약직이라는 새로운 불안정 고용 유형을 만들었다.

‘무기계약직은 정규직’이라고 정부는 선전했지만, 취업규칙, 인사규정 등을 통해 정규직과는 달리 해고의 요건을 완화하고, 정규직과 직무를 분리해 차별을 심화시켰으며, ‘무기계약직은 비정규직이 아니’라는 법해석에 의해 차별 시정제도의 대상이 되지 못하는 새로운 차별집단이 만들어졌다(김철 외, 2020: 2). 특히 간접고용 문제에 대해서는 ‘합리적인 외주화’ 원칙을 정립함으로써 공공부문에서 외주화에 대한 합리성을 부여하면서 공공부문의 간접고용이 늘어나는 역설적인 계기가 된다(이승우 외, 2014:20-21). 이후 이명박, 박근혜 정부에서도 공공부문 비정규직 정규직 전환 대책들이 지속적으로 제출되었지만, 오히려 비정규직 노동을 사용하는 것에 대한 일종의 합리성을 부여하면서 무기계약직, 간접고용 노동자들의 사용을 정당화했다.

노무현 정부 이래 문재인 정부까지 역대 정부들의 공공부문 비정규직 정규직 전환정책이 실제로 효과를 발휘하지 못한 것은 공공부문 구조조정의 흐름 속에 비정규직 대책이 놓여있기 때문이다. 따라서 비정규직 ‘보호’가 비정규직 ‘활용’으로 전도되는 현상은 정책의 한계가 아니라 정책의 출발점에서 비롯한다. 박근혜 정부까지 공공부문 비정규직대책은 직접고용 비정규직만을 대상으로 했다. 직접고용 비정규직을 형식적으로 제한하다보니, 간접고용 비정규직의 숫자가 더 늘어나게 되었고, 이전의 정부들은 간접고용의 증가를 경영효율화의 이름으로 합리화하였다.

□ 공공부문 비정규직은 총 31만명(16.9%)으로 비중이 민간(32.8%)의 절반 수준이나, 정규직 전환에 따른 **풍선효과**로 파견·용역 등 **외주화** 증가

구분	총인원	정규직		비정규직		
		무기계약직	기간제 등	파견·용역		
중앙부처	310,982	290,094	20,582	20,888	13,295	7,593
자치단체	401,647	350,637	52,939	51,010	40,424	10,586
공공기관	431,760	318,573	24,676	113,187	40,134	73,053
지방공기업	70,055	55,429	9,466	14,626	8,759	5,867
교육기관	634,109	521,932	104,287	112,177	88,621	23,556
합계	1,848,553	1,536,665	211,950	311,888	191,233	120,655

*‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’,(2017), 관계부처 합동.

문재인 정부의 비정규직 대책도 역대 정부들의 그것과 다르지 않다. 다만 간접고용 노동자들을 비정규직 정책의 범위 안에 포괄했다는 점이 가장 의미 있는 변화였지만 자회사 전환을 정규직화의 범주로 포함하면서 이마저도 그 의미가 실종되었다.

문재인 정부가 제시한 비정규직의 정규직 전환의 일반원칙은 두 가지였다. 하나는 ‘상시·지속적 업무는 정규직으로 전환한다는 것’과 다른 하나는 ‘국민의 생명·안전에 밀접한 관련이 있는 업무’의 직접고용 원칙이었다. 문재인 정부의 공공부문 비정규직 대책에서 특징적인 점은 앞에서 말한 것처럼 간접고용 노동자들을 대상에 포함시켰다는 점과 세월호 이후 구의역 ‘김군’사망사고로 촉발된 ‘위험의 외주화’에 대한 사회적 관심의 증대를 반영하여 위험 업무에 대한 직접고용의 필요성을 수용하였다는 점이다. 즉 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 비정규직 대책과 동시에 ‘위험의 외주화’에 대한 대책이었다. ‘위험의 외주화’라는 명명에서도 알 수 있듯이 외주화된

노동에서 위험은 고용형태와 얽혀있는 위험, 위험의 원인으로 고용구조를 지목하고 있다는 점에서, ‘위험의 외주화’에 대한 해법은 여타의 안전조치들이 강화되는 것과 더불어 외주화된 노동에 대한 고용 개선책이 동시에 수립되어야 한다는 점이다.

문제는 이 두 가지 원칙이 서로를 강화하면서 정규직 전환에 대한 근거와 범위를 확대·강화하는 것으로 설계되기도, 귀결되기도 않았다는 점이다. 초반부터 ‘무엇이 생명·안전업무인가’를 두고 개별적인 사용자측의 압력과 납득하기 어려운 기준들이 관철되었다. 결국은 상시적이고 지속적인 업무를 수행하는 간접고용 노동자들 중 정규직 전환 대상자를 최소화하기 위해 노동자 중에 일부를 선별하는 것으로 수렴되면서 현장에서는 심각한 갈등이 초래되었다.

위의 ‘일반 원칙’이 명시된 2017년 정부가 발표한 <공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인>에서 상시·지속 업무는 ‘연중 9개월 이상 계속되는 업무로 향후에도 2년 이상 지속될 것이 예상되는 업무’라는 기준을 명확하게 제시했다. 반면 생명·안전업무의 경우, ‘생명·안전 업무의 판단기준에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황으로 생명·안전업무의 구체적 범위는 기관별 노사 및 전문가 협의, 다른 기관의 사례, 업무 특성 등을 참조하여 기관에서 결정’하게 되어 있어서 현장에서의 갈등은 예고된 것이었다.

고용노동부는 2020년 2월 3일 보도자료²⁾를 통해 2019년 말 기준으로 2020년까지 목표로 했던 전환 규모의 94.2%에 해당하는 19만 3천명의 전환이 결정되었다고 발표했다.

그동안 노동계에서는 문재인 정부의 비정규직 대책에 대해서 광범위한 적

2) 고용노동부 보도자료, “공공부문 정규직 전환결정 19만3천명(전환완료 17만 4천명), ‘20년까지 계획(20만 5천명) 대비 94.2% 달성.”. 2020.2.3.

용제외의 문제, 자회사 전환 방식의 문제 등에 대한 비판을 해왔으나, '위험의 외주화'라는 문제의 방향에서 정규직 전환 정책의 문제를 본격적으로 다루고 있지 못하고 있다. 정부역시 정규직 전환을 정도를 선전하고 있을 뿐, 실제 생명·안전업무의 정규직 전환 실태를 면밀히 조사하고, 외주화된 노동에서의 위험이 해결되는 조건으로서 고용조건이 개선되었는지를 파악하고 있지 못하다.

본 연구에서는 공공부문 간접고용 노동자들의 정규직 (미)전환사례를 통해 '위험의 외주화'를 해결하는 조건으로 정부가 추진하고 있는 정규직 전환 방안의 실태를 비판적으로 살펴보고자 한다.

연구로부터 도출된 결과는 한 마디로 요약하면, '생명·안전업무'라는 일반 원칙이 오히려 '위험의 외주화'를 해결하기 위해 노동자들이 지속적으로 제기하고 있는 '정규직화'의 방향을 내부로부터 허물어버렸으며, 위험이 더욱 왜곡된 형태로 현장에 잠복되어 '보이지 않는 위험의 증폭'이 심화되고 있다는 것이다.

반면 문제인 정부의 정규직 전환 일반원칙 2가지의 충돌(기획된 충돌)은 역설적이게도 그동안 고용과 임금 등 처우문제 보다 후순위로 다루어진 작업장의 위험과 노동자·시민의 안전이라는 문제를 전면에 등장시키는 계기가 되고 있다. 그러나 부정적인 방식으로, 즉 정규직 전환 정책의 '예고된 실패'와 이러한 실패에 대한 부당함을 제기하는 노동자들의 반박을 통해 전경화되었다.

이러한 흐름을 이어, 본 연구는 문제인 정부의 정규직 전환상의 문제를 고용구조의 왜곡으로 지적하는 것과는 다른 방향에서, 외주화된 노동에서, 정규직 전환과정에서 더욱 왜곡된 위험의 실태와 양상을 구체적으로 드러내는 것을 목적으로 한다.

2. 기존연구

공공부문 비정규직 정규직 전환과정에서 신설된 자회사들의 문제를 다루거나, 간접고용 노동자들의 전반적인 실태를 다루는 연구들은 존재한다. 그러나 공공부문 간접고용 노동자들의 위험이나, 정규직 전환과정에서 위험이 어떻게 변화하였는지를 독자적으로 다루는 연구는 아직 많은 연구가 존재하지는 않는다.

그 가운데 아래 세 문헌에서 공공부문 간접고용 노동자들의 위험과 외주화 실태 등에 대해 살펴 볼 수 있다.

1) 공공부문 안전·위험의 외주화, 실태와 개선방향(김철, 2016)

구의역 스크린도어 사망사고에서 드러난 것처럼 서울지하철(서울교통공사)에서 4년 사이에 발생한 세 번의 스크린도어 사망사고는 모두 하청 노동자에게 일어났다. 이들 사고가 보여주는 것은 공공부문의 생명·안전 업무 외주화의 위험성이다. 위험작업을 외주화하고 비정규직화할 경우 안전공백을 야기하고, 결국은 시민의 안전을 위협한다는 사실이 세월호 참사에서 드러났다.

이러한 안전업무의 외주화는 지하철 스크린도어 정비·보수 업무뿐만이 아니라 공공부문 전반에 일반화되어 있다는 사실을 지적한다. 철도, 지하철 등 육상교통의 외주화의 경우 7개 지하철공사에서 민간위탁 방식의 외주용역 비율은 전체적으로 25.2%에 달한다. 지하철 차량정비의 외주화, 철도 유지보수 업무의 외주화가 심각한 것으로 드러났다.

공항 외주화의 경우, 전체 공항 직원 중 85.9%가 비정규직으로 공항시설

보안 검색, 방제 폭발물 처리 등 안전업무 일체가 외주화되었고, 일부 업무가 정규직으로 전환되는 과정에서 매우 심각한 사회적 갈등이 불거지기도 했다.

에너지 분야의 경우, 후쿠시마 원전 폭발사고에서 보여주는 것처럼 민영화와 더불어 외주화가 위험을 증폭시키는 원인 중의 하나였다. 한국전력산업의 민영화, 시장개방, 선진화 조치로 인한 하청화가 가속되고 있음을 지적하고 있다.

공공병원의 경우 국립대병원의 비정규직 비율만 25%에 육박한다. 청소, 급식, 시설관리 등의 노동자들은 70% 이상이 비정규직이다. 메르스 사태로 의료인력 외주화, 비정규직화의 문제점이 확인되었다.

이러한 사례에서 보여주는 것처럼 비용절감, 경영효율화에만 집착하는 공공부문의 구조조정을 중단하고 생명·안전업무의 비정규직 사용을 제한할 것을 제시한다.

2) 일본 철도의 외주화 현황과 문제점(김직수, 2018)

김직수(2018)는 일본 철도의 외주화 현황을 통해 위험이 어떻게 노동자와 시민의 위험으로 전이되는가를 보여주고 있다.

일본에서는 시설, 영업, 차량 등 유기적인 수평적 협력이 필요한 철도사업 부문에서 분사화형태의 외주화로 인한 업무상의 분절이 심화되고 있다. JR동일본은 외주업체와 위탁계약을 체결하고 있으나 외주업체 측에 업무수행에 필요한 시설, 장비, 비품, 기구, 원재자 등을 무상으로 제공하고 있으며, 외주업체는 사실상 노동력만을 제공하고 있어 불법파견 논란이 끊이지 않고 있다. 또한 본사 인력규모를 줄이는 동시에 자회사를 중심으로 직접고용 및 간접고용 비정규직을 늘려오고 있다. 본사 관리자 출신 퇴직자들이 늘어나면서

낙하산 인사로 인해 외주업체의 임원 및 간부층이 증가하는 반면 현장인력은 부족하게 되었다. 이로 인해 하청노동자들의 노동강도 강화와 노동조건 악화를 초래하고 있다.

이러한 조건에서 철도 대형사고의 이면에 민영화와 외주화의 영향이 자리하고 있다. JR동일본은 잘 정비된 사고예방 시스템을 갖추고 있으나 본사 직 접고용 노동자들에게만 적용되고 있어 외주화가 확대됨에 따라 일본철도의 안전 역시 위태로워지고 있다.

JR동일본의 사례는 ‘잘 정비된 사고예방시스템’이 존재하더라도 원하청 구조하에서 시스템이 제대로 작동되지 않는다는 점을 잘 보여주고 있다. 또한 외주화가 단지 경영의 효율화를 통해 선택되는 것이 아니라, 기존의 인력을 감축하기 위한 전략으로 활용되면서 하청업체의 취약성을 가중시키고 있으며, 이것이 노동자의 안전과 시민의 안전을 더욱 위태롭게 한다는 점을 드러내준다. 이는 공공부문 구조조정 과정에서 도입된 인력감축과 효율성이 결국 외주화를 통한 인력 방출과 하청업체의 경영난, 기술력의 부재 등으로 이어지면서 공공부문이 감당해야할 비용을 민간에게 떠넘기는 것이 결국 하청노동자의 위험과 시민의 위험을 가중시키는 요인으로 지목될 필요가 있음을 시사한다.

3) 외주화된 노동에서 새로운 위험 :공공부문을 중심으로(전주희, 2019)

외주화는 단순히 특정 업무의 외부화를 뜻하는 것이 아니라 특정 업무가 외부화 되면서 원청기업의 조직변화와 하청기업간의 관계설정이 새롭게 구성되는 것을 포함한다. 이 과정에서 특정 위험이 외부화될 경우 이는 기존 원청기업에서 위험을 관리하는 시스템의 외부로 위험을 내보내는 것이자, 기존

의 시스템보다 더 취약한 조건하에서 위험이 관리된다는 것을 의미한다. 위험은 단지 특정 물질이나 기계장치를 의미하는 것이 아니라 위험을 관리하는 시스템, 위험에 대한 사회적 인식 등을 포함하며 ‘위험’이 정의된다. 그런 면에서 외주화된 위험은 이전과는 다른 ‘새로운 위험’이라고 주장한다.

새로운 위험으로서 원하청 구조에서 발생하는 위험은 4가지 공백상태에 놓인다. 도급계약으로 인한 법의 공백, 비정규직 관련 제도가 만든 공백, 원하청간의 의소소통 구조의 공백으로 인해 잠재적인 위험이 증폭하는 조건을 형성한다. 또한 이러한 위험을 해결할 수 있는 책임이 모호해지면서 책임의 공백상태에 위험이 놓이게 되면서, 위험이 해결되지 않은 채 ‘유보된 위험’이 된다.

이러한 공백상태에 놓인 위험의 메커니즘을 분석하기 위해 화력발전소에서 의 외주화와 한국마사회의 다단계 하청구조와 ‘위장된 자영업’의 형태하에서 위험이 어떻게 증폭되고, 해결이 지연되는지를 분석한다.

이를 해결하기 위해서는 법, 제도적 대안마련과 더불어 사회적으로 위험과 안전에 대한 책임의 문제를 폭넓게 재구성해야 한다. 지금까지 책임은 주로 법적 책임의 문제로 간주되었으며, 그런 한에서 정부와 기업의 책임으로 한정하는 경향이 존재하나, 시민권적 의미에서 ‘사회적 임무’라는 차원에서 책임의 범주를 확장해 노동자로 하여금 시민의 임무로서 작업장의 안전을 요구하고 확장할 권리가 있음을 주장하고 있다.

2. 연구 목적과 내용 및 방법

1) 연구 취지와 내용

한국사회는 ‘위험의 외주화’라는 사회적 용어를 일반화했다. ‘재해자 과실론’이라는 오래된, 낡은 그러나 강력한 이데올로기가 산업현장에서, 그리고 노동자의 신체를 관통하며 노동현장에서 발생하는 위험을 그저 예외적인 것, 부수적인 것, 그러나 불가피한 것으로 간주해 온 것은 자본주의적 산업의 시작과 더불어 지금까지 이어져오고 있다. 이러한 상황에서 ‘위험의 외주화’라는 단어는 위험의 원인을 ‘외주화’라는 경영상의 문제, 고용형태상의 문제를 원인으로 지적하면서 비로소 ‘재해자 과실론’이 아닌 위험의 구조적 원인을 드러낸 최초의 사회화된 명명이다.

‘위험의 외주화’는 2010년 즈음부터 외주화된 노동자의 안전문제가 심각하다는 사실이 노동조합과 언론을 통해 알려지기 시작했다. 그러던 중 2016년 구의역 ‘김군’ 사망사고를 계기로 사망의 직접적인 원인이 원하청 관계에서 맺어지는 도급계약서에 따른 원청의 강력한 작업지시(고장 신고 접수 후 1시간내 출동하지 않을 시 패널티 부과)로 인한 것임이 밝혀지면서 위험의 외주화에 대한 문제가 본격적으로 제기되었다.

이어 2018년 태안화력발전소의 하청노동자인 김용균의 사망사고가 또 다시 사회화되면서 위험의 외주화는 신자유주의로 인해 증폭된 위험의 양상이 고용형태에 따라 차별적으로 집중되어 있는 문제가 전면화되었다.

두 노동자의 사망사고가 안타까운 죽음들 중의 하나로 묻히지 않았던 것은 노동·시민단체 그리고 유가족이 진상규명과 책임자처벌을 요구하였으며, 그 결과 노동자, 시민이 참여하는 ‘진상조사단’을 구성하고 그로부터 사고 원인

에 대한 조사를 진행, 조사보고서를 우리 사회에 제출하여 작업장 안에서 발생하는 위험의 구조적 원인을 사회적으로 드러낸 작업이 있었다.

다른 한편, 사회적으로 문제가 되고 있는 ‘위험의 외주화’에 대해 문재인 정부는 공공부문 비정규직 정규직 전환정책에 이전 정부와는 달리 간접고용 노동자를 대상에 포함시켰으며 정규직 전환 대상 작업에 상시·지속 업무뿐만 아니라 생명·안전업무를 포함시켰다.

결과적으로 문재인 정부의 정규직 정책은 매우 왜곡된 형태의 고용안정을 한시적으로 개선하는 것에 그치고 말았을 뿐 유해·위험 작업에 대한 안전조치로서 왜곡된 고용구조를 개선하기 위한 방향으로 실행되지 않았다.

다른 한편, 개별 사업장에서는 그동안 임금 및 처우개선에 비해 상대적으로 부차화 되어왔던 노동자의 안전과 시민의 안전을 위한 위험의 양상과 실태를 적극적으로 드러내면서 하청, 민간위탁, 자회사 등의 구조가 실질적인 ‘원하청구조’의 다른 판본에 불과하다는 점이 제기되었다.

본 연구는 자회사를 포함하여 간접고용 구조가 어떻게 노동현장의 위험을 양산하고 그 해결을 지연시키는지, 위험의 이전과 지연이 노동자의 위험과 더불어 시민의 위험에 영향을 끼치는지 보다 구체적으로 들여다 볼 필요가 있다는 문제의식 하에,

공공운수노조 소속의 5개 사업장을 대상으로 여전히 민간위탁으로 남아있는 노동현장의 위험, 자회사 전환과정에서 나타난 왜곡된 위험, 정규직 전환 이후에 드러난 차별의 실태와 위험을 각각 분석하여, 외주화(민간위탁)-합리화된 외주화(자회사)-직접고용 전환이라는 세 형태에서 위험의 양상이 어떻게 변화하였는지 그 메커니즘을 살펴보는 것을 첫 번째 목적으로 하였다.

또한 노동현장의 위험이 노동자의 위험을 넘어 시민의 위험에 영향을 미치

는 기제를 분석하는 것을 통해 외주화된 노동이 갖는 노동자와 시민의 위험의 양상을 분석하는 것을 두 번째 목적으로 한다.

마지막으로 왜곡된 고용구조와 정규직 전환 정책의 한계가 어떻게 노동현장의 차별을 양산하고 위험을 기형적으로 발생시키는지를 살펴봄으로써 공공성의 이념에 평등하고 정의로운 노동의 이념을 배제하는 것의 위험과 허구성을 비판하며, 공공부문 작업장의 위험을 해결하기 위한 재논의가 필요하다는 것을 제안하고자 한다.

2) 연구방법

면접조사와 문헌조사, 부분적으로 설문조사를 병행하였다. 문헌조사는 노동조합에서 그동안 축적해온 자료와 안전보건 관련 자료들을 취합, 분석하는 것을 중심으로 관련 선행연구를 참조하였다.

면접조사의 경우, 코레일네트웍스의 7개 직종(광역역무, 여객역 매표업무, 질서지킴이, KTX특송, 주차, 연계교통, 고객센터)과 코레일관광개발 KTX 승무업무, 지역난방안전의 관로순찰과 시설점검, 진단 3개 업무, 건강보험고개센터, 생활폐기물 수거·운반, 서울교통공사 정비, PSD 업무 등 5개 사업장의 15개 업무를 대상으로 면접을 진행했으며, 각 업무상의 위험이 발생하는 기전을 조사하였다.

설문조사의 경우, 지역난방안전의 3개 업무관련 별도의 설문조사를 진행하였으며, 본 연구조사 시기에 공공운수노조에서 진행된 공공부문 콜센터 6개 기관 설문조사 결과를 활용하였다.

번호	사업장	조사대상 업무	조사방법		
			면접조사	문헌조사	설문조사
1	코레일 네트웍스	광역역무	○	○	
2		여객매표	○	○	
3		질서지킴이	○	○	
4		KTX특송	○	○	
5		주차	○	○	
6		연계교통	○	○	
7		고객센터	○	○	
8	코레일 관광개발	KTX 승무	○	○	
9	지역난방 안전	관로순찰	○	○	○
10		시설점검	○	○	○
11		진단	○	○	○
12	건보공단 고객센터	상담업무	○	○	○
13	청주시 생활폐기물	수집·운반	○	○	
14	서울	경정비	○	○	
15	교통공사	PSD	○	○	

[표 1] 연구대상 및 연구방법

제2장 외주화된 노동에서 위험의 양상과 메커니즘

제1절 코레일네트웍스 · 코레일관광개발

1. 생명·안전업무가 아니라는 이유로 정규직 전환 대상에서 제외된 자회사

1) 현황

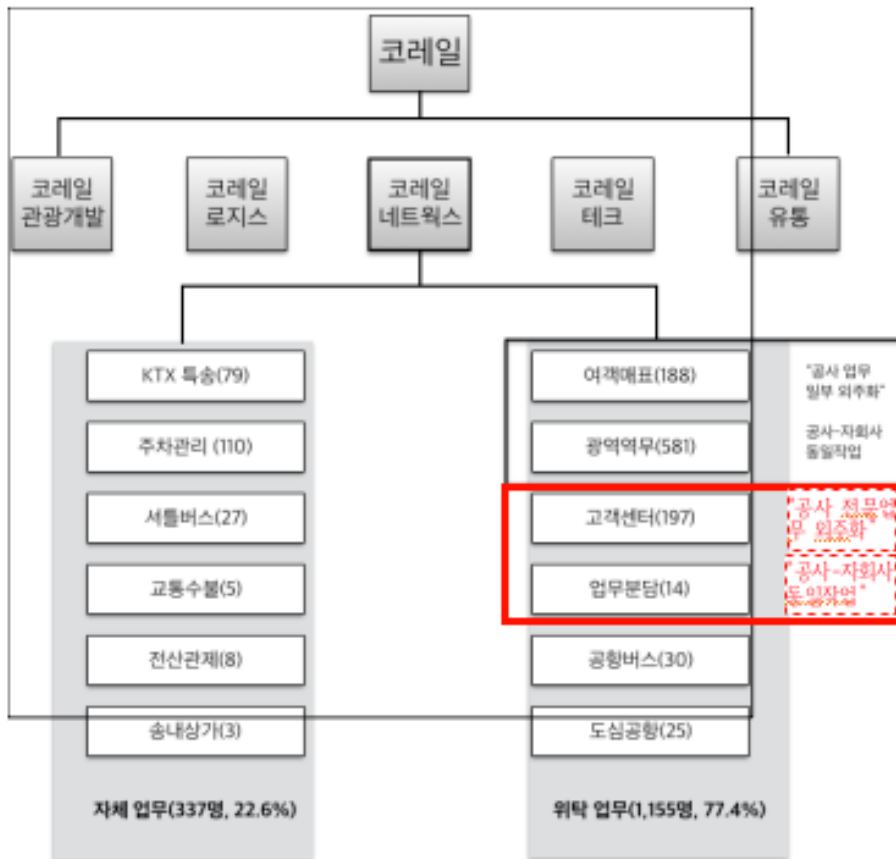
코레일네트웍스는 2004년 설립된 철도공사(코레일)의 6개 자회사³⁾ 중 하나이며, 2007년에 ‘기타공공기관’으로 지정되었다. 코레일네트웍스의 설립목적은 ‘철도인프라를 활용한 부대수익 창출 및 사업다각화로 철도 경영개선에 기여’하는 것으로 되어있다(알리오). 즉 역사 내의 주차시설을 이용한 주차사업이나 KTX를 활용한 퀵서비스 등의 사업 등 코레일의 부대시설을 이용한 독자적 사업을 개발하고 운영하여 별도의 수익을 창출하는 것이 코레일네트웍스를 설립한 본래의 목표이다.

3) 코레일관광개발, 코레일네트웍스, 코레일로지스, 코레일테크, 코레일유통외에 주식회사 에스알이 있다.

〈코레일네트웍스 주요 사업〉

- 역무 사업: 수도권 및 부산권 광역전철 역무, 역 및 열차내 질서유지, 주요역의 역무 승차권 발매업무 수행
- 질서지킴이 업무
- 주차 사업: 역사 내의 주차 시설 운영 및 관리
- 교통카드 사업: 레일플러스의 운영 및 관리, VAN사업
- 교통 사업: 광명역 - 사당역 구간 KTX 셔틀버스, 광명역 - 인천공항 구간 KTX 공항버스 운영
- 택배/운송 사업: KTX특송서비스
- 철도고객센터 운영

그러나 실제로는 철도공사로부터 용역형태로 위탁받은 역무 및 매표사업이 주를 이루는 사실상의 '용역회사'로 운영되고 있다. 실제 현원 1,622명 중 1,200명 가량이 '역무' 용역업무를 수행하고 있으며, 주차, 렌터카 등 고유 사업인력은 일부에 불과하다.



[그림 4] 코레일네트웍스 원하청 구조 및 인원현황

코레일네트웍스는 2017년 당시 자회사였기 때문에 문재인정부의 정규직 전환 정책에서 적용이 제외되었다. 2017년의 가이드라인에서 ‘자회사 위탁업무’를 전환 대상에서 원천적으로 배제했기 때문이다. 이로부터 공사로부터 위탁받은 업무를 수행하는 자회사 소속 노동자 2,464명은 처음부터 전환대상에서 제외했다.

문재인 정부는 간접고용 노동자들을 전환 대상에 포함하였으나 광범위한 적용제외 조항을 두어 대부분의 간접고용 노동자들의 문제를 해결하지 못하고 있다. 정부의 가이드라인에서 제시한 적용 예외 대상으로는 ‘민간의 전문성, 시설·장비 활용이 불가피한 경우, 법령·정책 등에 의해 중소기업 진흥이 장려되는 경우, 다른 공공기관에 위탁 또는 용역사업을 주고 있는 경우, 근로자가 전환을 거부하는 경우’ 등을 두고 있으며, 이 중 특히 문제가 되는 것은 기존 공공기관 자회사의 경우였다. 이로 인해 원청 모기관의 지배하에서 사실상 간접고용 형태로 권리침해를 겪어온 노동자들은 정규직 전환 정책에서 배제되었다.

이 과정에서 ‘생명·안전 업무냐 아니냐’의 쟁점을 두고 노사간, 모-자회사간 갈등이 발생하면서 오히려 해당 위험업무가 과소평가되거나 해당업무가 위험업무가 아니라는 근거를 마련하기 위해 관련 규정을 변경, 왜곡하는 일이 발생했다.

철도공사가 2017년에 제시한 정규직 전환 대상은 철도공사 전체 간접고용 노동자 약 1만여명의 15%에도 못 미치는 수준이다. 2017년 10월 철도공사가 노사전문가 협의과정에서 자체 분석한 생명·안전업무는 차량정비, 선로보수, 전기보수, 스크린도어 유지보수, 소방설비 유지보수 등 5개 업무에 국한했다. 철도공사가 계열사 용역계약 및 민간위탁을 통해 외주화한 용역업무는 146개에 달하며, 이를 수행하는 업체도 80여개에 달한다. 1만명에 달하는 간접고용 노동자 가운데 이들 5개 업무에 종사하는 민간 위탁업체 소속 1,337명만 정규직 전환대상이라고 판단한 것이다. 공사가 밝힌 자체 분석 기준은 ‘국민안전 관련성’, ‘업무의 직접성 및 밀접성’, ‘상시·지속성’, ‘기술/자격 유무’ 등이다.(김유경 외, 2018:84)

이러한 기준에 따라 코레일네트웍스 소속 자회사 노동자들은 자회사라는

이유로 전환대상에서 배제되었을 뿐만 아니라, 철도공사가 자체적으로 규정 한 생명·안전업무가 아니라는 이유로 이중 배제되었다.

“2년 전에 직접고용을 이야기할 때 너희는 안전업무가 아니야 그랬죠. 그때는 문재인 대통령이 생명·안전업무, 상시지속업무 직접고용 정규직화 시키겠다고 했는데, 어느 순간 상시지속업무는 빠지고 생명·안전업무를 직접고용 시키겠다고 하니 노동자가 갈라지면서 누가 생명·안전업무냐를 놓고 한참 싸울 때였어요. 코레일에서는 정규직을 최소화시키기 위해서, 본인들이랑 같이 일을 하고 있는 역무원들이 제일 많으니까 생명·안전업무로 넣기에는 너무 부담스러우니까 안전업무에서 배제시키는 역할을 해야 하는 거예요.”

2) 자회사, 열악한 노동조건과 불안정 노동의 외피

공공기관 자회사가 정부 가이드라인에서 배제된 것에는 정부의 정규직화 전환 방식 중 직접고용 정규직화뿐만 아니라 별도의 자회사 설립을 통한 정규직화를 열어놓은 것과 연결된다. 즉 공공기관 자회사 소속 노동자들은 파견, 용역 보다 안정적인 고용이라고 간주하기 때문이다.

하지만 애초에 공공부문의 자회사는 원청에서 수행하기 어려운 업무, 기피하는 업무를 별도로 떼어내 자회사를 설립하고 맡기는 경우가 많고, 특히 철도 역무업무의 경우 기존 공사 정규직들이 수행했던 동일한 업무를 비용절감 차원에서 외주화했기 때문에 외주화된 노동의 노동조건은 악화되었다.

(1) 정규직으로 간주되는 무기계약직과 기간제 노동

정부의 가이드라인에 따라 ‘직접고용 정규직으로 분류’되는 철도 자회사인 코레일네트웍스 소속 노동자 1600여명 중 1500여명(93%)은 무기계약직과 기간제 계약직 신분이고 정규직은 ‘일반직’이라는 이름으로 본사 사무 업무직으로 존재한다. 계약직 노동자는 1년 단위로 계약이 이뤄지지만, 2017년 말 노동조합으로 조직되기 전까지는 6개월, 3개월, 1달, 15일 단위로 쪼개기 계약이 이뤄졌다. 코레일네트웍스지부는 2015년 말 노조 준비위원회를 시작으로 2016년 1월 28일 지부가 설립되었다.

소계	구분	인원		소계	
		무기계약직	기간제		
위탁업무 1,155명 (77.4%)	여객매표	188(99.5%)	1(0.5%)	189	
	광역역무	581(83.7%)	113(16.3%)	694	
	고객센터	197(100%)	-	197	
	업무분담	14(73.7%)	5(26.3%)	19	
	공항버스	30(100%)	-	30	
	도심 공항	체크인	20(95.2%)	1(4.8%)	21
		수하물	5(100%)	-	5
자체업무 337명 (22.6%)	주차관리	110(51.4%)	104(48.6%)	214	
	특송	영업소	72(100%)	-	72
		상담	7(100%)	-	7
	셔틀버스	27(96.4%)	1(3.6%)	28	
	교통수불	5(100%)	-	5	
	전산관계	8(100%)	-	8	
	송내상가	-	3(100%)	3	
계		1,264(84.7%)	228(15.3%)	1,492	

[표 2] 코레일네트웍스 분야별·고용형태별 현업직 인원 현황(단위 :명)

(2) 중간착취와 저임금의 구조화

철도공사 원청과 코레일네트웍스 노동자간 노동조건은 현격한 차이가 난다. 가령 800여명에 이르는 광역전철 역무원의 경우 원청 역무노동자와 동일 노동을 수행하고 있음에도 불구하고 임금수준은 원청 노동자들의 41%에 불과하다. 2019년 기준 역무원 684명 중 14명을 제외한 전원이 최저임금을 받고 있는 것을 포함해 코레일네트웍스 노동자들의 90% 이상이 최저임금 수준의 저임금을 받고 있다. 이러한 저임금의 이유로 노동조합은 자회사의 중간 착취와 낙찰률(88%)의 적용에 따른 낮은 인건비 책정을 꼽고 있다.

구분	코레일	코레일네트웍스	
		일반직	현업직
기본급	39,615	34,931	17,181
고정수당	12,475	681	1,091
실적수당	6,389	1,946	6,348
복리후생비(급여성)	983	155	81
경영성과급	2,801	0	0
성과상여금	5,018	10,394	2,999
평균보수	67,281	48,107(71.5%)	27,700(41.2%) <small>*코레일 대비</small>
평균연령	만 45세	만 38.6세	만 45.3세
평균근속연수(년)	18.3	8.1	5.4

[표 3] 코레일 vs 코레일네트웍스 임금수준 비교(단위 : 천원)

* '17년도 알리오 공시 기준. 평균근속연수는 코레일네트웍스 설립일 기준 근속으로 상대 비교 어려움

** 코레일네트웍스 노조 자료.

특히 코레일네트웍스는 용역업체가 아니라는 이유로 ‘용역근로자보호지침’의 적용을 받지 못하면서 용역업체보다 더 낮은 임금을 책정받고 있다. 코레일네트웍스는 중소기업으로 분류되어 있지 않음에도 중소기업 노임단가를 기준으로 인건비가 책정되어 있으며, 역무원과 상담사 등을 단순노무종사자로 간주하여 이들의 임금을 최저임금 수준으로 설계하고 있다.

이들 역무원을 단순노무종사자로 간주하는 것은 낮은 인건비를 책정하려는 것뿐만 아니라 이들의 업무가 생명·안전업무가 아닌 단순노무에 지나지 않는다는 근거로 작용한다. 즉 생명·안전업무가 아니기 위해 이들은 위험하지도, 위험을 처리할 수 있는 전문성도 없는 단순노무자로 간주되어야 했다.

2. 직종별 외주화 실태와 위험의 메커니즘

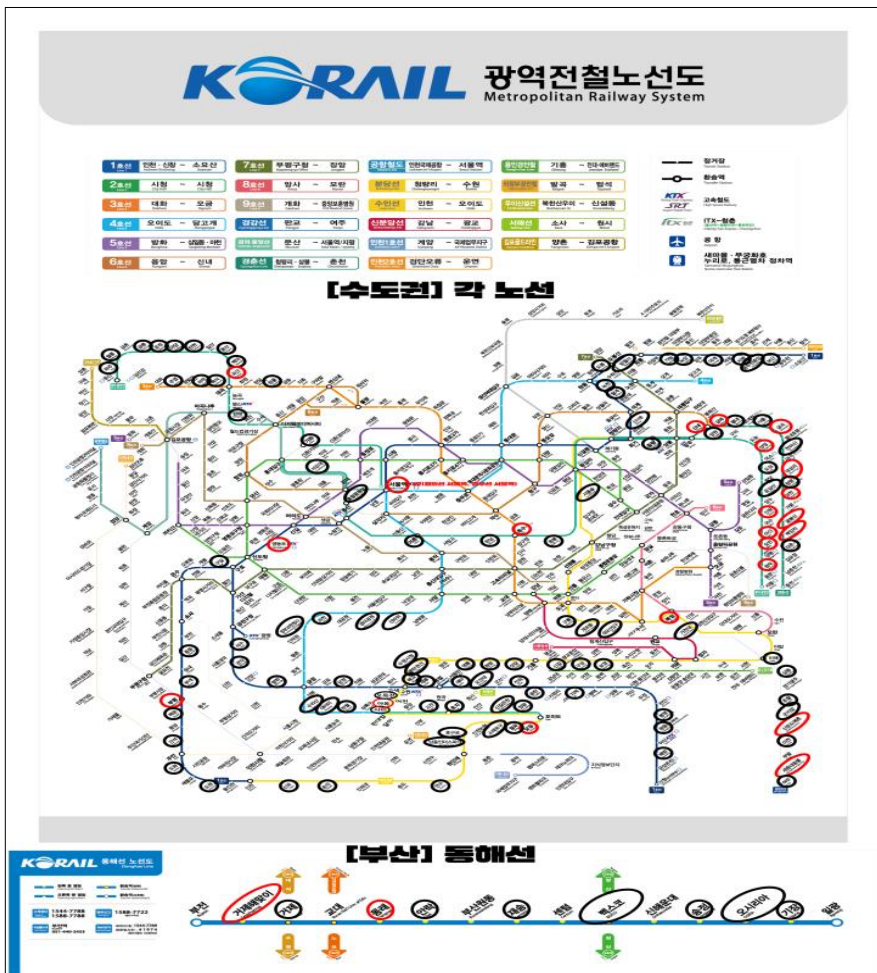
1) 광역전철역 역무업무의 외주화

(1) 역무 업무는 ‘생명·안전업무’가 아니다?

가. 동일업무, 다른 고용형태

철도공사에서 역무업무는 세 가지 고용형태로 수행되어 왔다. 원청인 철도공사 정규직 역무원이 관리하는 역(예 : 의정부역), 그리고 자회사인 코레일네트웍스가 관리하는 역(예 : 가남역), 그리고 민간회사가 관리하는 역(예 : 갈매역)으로 나뉘는데, 2020년 1월1일부터 민간역은 코레일네트웍스로 이전

되어, 현재 원청이 담당하는 역과 자회사가 담당하는 역(약 126개 역)으로 나뉘어져 있다.



[그림 5] 코레일 광역전철역 중 자회사(코레일네트웍스)가 관리하는 역 분포
 *검정동그라미는 민간위탁역(자회사 관리역), 붉은색 동그라미는 관리역 중 1인 역사.

나. 역무업무는 생명·안전업무인가?

철도공사는 2017년 정규직 전환당시 역무 업무를 생명·안전업무에서 제외시켜 직접고용 정규직 전환을 하지 않았으나, 실제 <역 업무분담 규정>에서 역무업무 중 안전관련 업무를 주요 업무로 규정하고 있다.

제9조(업무의 취급범위) 업무분담역 운영자는 다음 각 호의 업무를 취급한다. <개정 2016.08.01., 2017.12.19>

1. 1회용 교통카드의 발매, 교통카드의 검사 및 회수, 교통카드충전업무 등 자동발매기 운용 및 여객관련 업무
2. 업무분담역의接客시설 및 여객영업 관련 장비의 유지 및 관리
3. 승강기, 스크린도어의 일상점검 및 장애 등 이례사항 발생 시 관련 조치 업무
4. 방송·안내 등 철도이용에 관한 사항
5. 청소품질 관리 등 역사 환경관리에 관한 사항
6. 유실물의 취급, 장애인 도우미활동, 이동상인 단속 그 밖에 고객과 관련된 민원업무
7. 여객의 안전사고 예방활동 및 응급조치에 관한 업무. 다만, 종사원의 책임사고를 제외한 영업사고 배상은 업무분담역 책임역장 또는 업무분담역 관리자가 조치한다.

• 세부 항목별 생명안전 관련 여부

세부 업무		생명안전 관련여부
발매	동전(지폐) 보충·회수, 카드보충·회수, 발매기 마감·장애처리	×
장애인 안내	장애인 도우미	○
사고처리	사상사고 처리	○
시설물 관리	EL, ES, 휠체어리프트, PSD, 화장실, 역사 등	○
유실물 처리	유실물 수배·확인·처리	×
사고발생시 조치	고객 유도·대피안내, 수신호 취급, 선로변환기 수동취급	○
	소화전·소화기·방화셔터·제연팬·구간환기송풍 기 등 수동취급	
응급조치	자동제세동기·방독면 운용 등 응급조치, 응급 환자 이송·인계	○
민원처리	전화안내, 방문민원	×

*철도노조 서울지방본부(2018).

역무업무는 <재난 및 안전관리 기본법>과 <철도안전법>에 따라 안전관리 체계를 마련하고 있으며, 사고 및 재난에 대한 예방과 대응, 복구를 주요 업무로 간주하고 있다. 역무원 각자는 안전업무가 분장되어 재난(사고) 대응팀, 개인별 (대응) 매뉴얼, 정기 비상대응훈련 등을 실행하고 있다.

특히 역에서 발생하는 사고는 중대사고나 재난뿐만 아니라 시민의 안전과 관련된 크고 작은 사건, 사고가 빈번하기 때문에 일상적인 안전관리체계의 구축이 중요하다. 열차운행 중 발생하는 비상상황에 대한 조치 외에도 화재

발생 시 조치, 스크린도어 고장 시 승객안전 확보, 승강기 고장 시 구출, 열차 내 성희롱, 폭력 등 각종 사건, 사고가 발생할 경우 역 정차 후 대응, 위급상황에 처한 고객에 대한 긴급조치 등 시민의 안전과 직결된 업무를 일상적으로 수행하고 있다.

다. 위협의 가치절하 : 역무에서의 사건·사고

철도공사는 열차운행의 중단 혹은 지연 등 열차운행에 상당한 지장을 초래한 경우를 위주로 ‘사고’로 분류해 KOVIS(철도공사 전사적자원관리(ERP)시스템)에 등록하고 있다. 그 외에 시민의 생명안전과 직결되는 사항이더라도 열차운행에 상당한 영향을 초래하지 않는 경우는 (준)사고로 분류한다⁴⁾.

본부	사고			(준)사고 및 예방조치		
	전체	역무분야	비율	전체	역무분야	비율
서울	34	5	14.7%	407	117	28.7%
수도권 동부	54	11	20.4%	627	306	48.8%
수도권 서부	63	16	25.4%	429	302	70.4%
합계	151	32	21.2%	1,463	725	49.6%

[표 6] 안전관련 조치 중 역무분야 비율(자료: 노동조합)

4) 철도노조 서울지방본부.

실제 역무에서 발생하는 사고유형은 에스컬레이터에서 넘어지는 사고가 가장 많고, 화재사고도 종종 발생한다. 에스컬레이터에서 승객이 넘어지면서 뒤의 승객들이 줄지어 다치거나 하는 경우, 손가락이 끼이거나 머리를 크게 다치는 경우도 종종 발생한다.

“제가 경인선에 있다 보니까.. 8개 역 그룹역이 있는데 거기 사건 사고관련 매일 사고 급보가 올라와요. 경미한 것도 있고 큰 것도 있고.. 제일 많은 게 에스컬레이터 사고, 넘어짐 사고예요. 에스컬레이터에 손 끼고, 머리 뒤로 넘어지면서 피터지고. 그러면 119가 올 때까지 응급처치하고 지혈해주고...”

“당정역에서 엘리베이터 옆에서 누가 담배꽂초를 버렸는지 불이 활활 타고 있더라고요. 그러니까 어떻게 해요, 119 올 때까지 기다리고 있을 수 없죠. 그래서 저희가 먼저 소화기로 불을 끈 경우도 굉장히 많죠.”

위의 <표>를 보면 실제 역무에서 발생하는 사고와 (준)사고의 비율이 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 위의 사건들 중 화재발생, 선로 위의 장애물 제거, 생명이 위독한 고객의 응급조치, 스크린도어 사건 등은 중대한 사고로 이어질 수 있는 경우들이다. 이처럼 실제로 현장에서 수행되고 있는 승객들의 생명안전과 관련된 조치들이 일상적으로 긴박하게 수행되고 있는 곳이 역무 분야임에도 불구하고 이들 업무의 위험이 ‘정시운행’에 지장을 초래하지 않는 등의 이유로 상대적으로 가치절하 되면서 역무업무에 대한 외주화의 근거가 되고 있다.

철도의 정시운행 혹은 운행률에 대한 강박적인 강조가 철도 운행에 직접적으로 필요한 업무와 그렇지 않은 업무를 ‘핵심’과 ‘비핵심’으로 구별하는 기

준으로 암묵적으로 작동하면서 위험에 대한 가치판단 또한 영향을 미치고 있다.

철도의 위험은 달리는 철도와 달리는 철도가 정차하는 시·공간 모두에서 발생한다. 정시운행과 운행률을 중심으로 한 위험에 대한 판단은 ‘공공의 안전’보다는 ‘공공의 불편’이라는 차원을 우선한다. 즉 정시운행을 지키는 것이 공공의 불편을 초래하지 않는 최우선이라는 판단에서 공공성의 판단 기준에서 정시운행이 안전보다 우위에 놓이게 된다.

역무업무에서의 위험은 시민의 위험뿐만 아니라 역무직 노동자들의 위험 또한 포함된다. 역무업무는 단순히 취객들의 난동을 제압하거나, 각종 민원들을 해결하는 차원의 ‘서비스 업무’로 간주되지만, 이러한 업무 특성으로 인해 불특정 다수와 대면하는 과정에서의 위험에 일상적으로 노출되어 있다. 2015년부터 2019년까지 코레일네트웍스 산업재해 승인 현황을 살펴보면 총 25건 중 고객응대 7건⁵⁾으로 가장 많았다.

“한번은 부정승차를 적발해서 한 승객을 역무실로 데려왔는데, 갑자기 멱살을 잡고, 눈을 찌르고 입에다 손을 넣어서 입을 찢으려고 하면서 얼굴이 많이 찢어졌어요. 사타구니도 막 발로 차고. 그때 역무실에 여직원 한 명밖에 없어서 아무도 도와줄 사람이 없었어요. 역무실 컴퓨터 부서지고 전화기 부서지고...”

5) 여성(51세). 고객과 부딪쳐 바닥에 충돌.
여성(51세) 고객(취객) 응대 중 폭행.
남성(28세) 부정승차 단속 중 고객 폭행.
여성(60세). 고객응대 중 안전펜스 충돌.
남성(54세). 취객을 부축하던 중 넘어짐.
남성(29세). 고객(취객) 응대 중 폭행.
남성(65세). 고객요청으로 선로진입 중 넘어짐.

“우리 민간위탁역은 원청이 담당하는 역에 비해 인력이 부족해요. 제가 **역에 근무할 때인데 관제실에서 연락이 왔어요. 열차 안에서 외국인 노동자들 5명이서 술 먹고 시끄럽게 떠든다고 가서 퇴거조치 하라고요. 어이가 없는 거예요. 밤 11시면 혼자서 근무할 시간이에요. 제가 혼자 열차 안에 들어가서 5명을 어떻게 제압할 수 있나요? 진짜 목숨 걸어야 하는 거죠.”

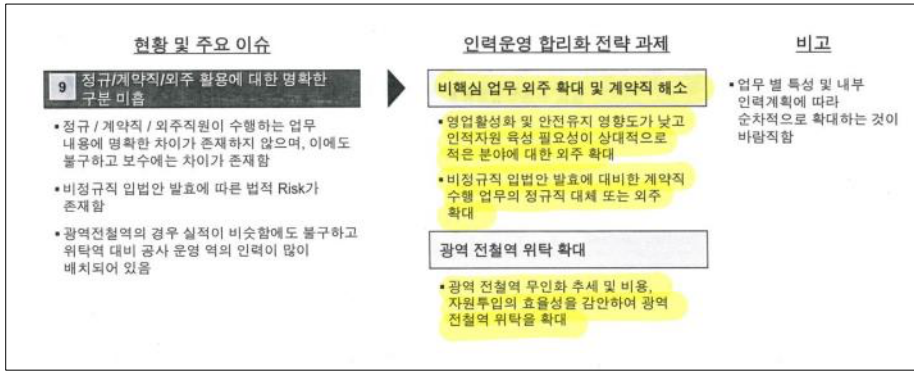
“역무원은 혼자고 최소인력 밖에 없으니까 위험해요. 특히 역무원이 여성일 경우에는 더 취약하죠. 여성 역무원이 취객이나 노숙인한테 맞는 경우 남자도 마찬가지지만.. 그런 경우가 비일비재합니다.”

라. 자회사로 '외주화 된' 역무 업무의 위험

○ 안전인력 감축을 위한 자회사

철도공사는 자회사 설립이후 정규직 규모가 지속적으로 축소되었고, 자회사를 통해 비정규직 인력을 외주화 하는 형태로 흡수, 활용하고 있다.

2006년 한국철도공사가 작성한 <역무분야 인력운영 합리화방안 수립 최종 보고서>에 따르면 전철역 일부를 민간위탁 형태로 외주화 하면서, 기존 인력을 축소하는 계획을 수립했다. 보고서에서도 밝히고 있는 바처럼 정규직과 계약직, 외주직원이 수행하는 업무상의 차이는 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 비정규직 입법안 발효에 따른 정규직화의 부담을 지우기 위해 외주화 확대를 추진하고자 하였으며, 역무 업무를 “안전유지가 낮은 비핵심 업무”로 간주하고 있다.



[그림 6] 철도공사의 역무업무에 대한 외주화 확대 계획(2006)

* 한국철도공사, 역무분야 인력운영 합리화방안 수립 최종보고서(2006년)

이에 따라 외주화된 역사는 코레일과 동일업무를 수행하고 있음에도 불구하고 최소한의 안전인력보다 못 미치는 인원으로 위탁역이 운영되고 있다.

2017년 행정안전부는 전국 574개 지하철 역사를 대상으로 안전감찰을 실시했다. 안전감찰결과 최근 5년간(2011년~2015년, 국토교통부) 발생한 지하철 사고는 총 425건으로 추락·PSD 개폐 오·작동 등 사상사고는 404건, 충돌·탈선·화재 등 단순 열차사고는 9건, 기타 12건으로 나타났다. 이러한 사고는 역사의 ‘현장조치지침’에 의해 사고대응을 하는 경우가 대부분이다.

이러한 대응을 위한 안전인력은 충분할까? 현장조치행동 지침 상 필요인력은 주간 평균 6명, 야간 4명이 근무하는 것으로 작성되어 있으나 실제로는 주간 4~5명, 야간 2~3명 근무하고 있는 실정을 지적하며, 안전사고에 대응하기 위한 인력부족으로 인해 1명이 수행해야 할 안전조치가 과다하다고 보고하고 있다. 행안부 조사에 따르면 ‘현장조치지침’으로 대응할 수 있는 필요인력이 주간근무 기준 5명으로 제시하고 있다.

<행정안전부 보도자료. 2017.12.13.6>

□ 각 역사의 현장대응 인력 부족 및 개인별 임무 부여 부적정

○ 현장조치행동지침 상 평균 주간 6명, 야간 4명이 근무하는 것으로 작성되어 있으나, 실제로는 주간 4-5명, 야간 2-3명이 근무하고 있는 실정임

- 부족한 인원에 대하여는 사회복지무원(전국 2,733명)으로 대체운영

○ 근무자가 실제상황에 적용 가능하도록 임무가 부여 되어야 하나, 주·야간 근무인원이 다른데도, 이를 고려하지 않고 주간을 기준으로 개인별 임무카드가 작성됨.

- 직원 1명이 5분 이내에 7개* 임무를 조치토록 부여(임무과다)

* 119·관제센터 등 사고보고, 초기대응팀 가동, 상황전파, 장비 4종(게이트, 제연설비, 수막차단벽, E/L) 비상조치

특히 사고에 대응하기 위한 인력부족으로 직원 1명이 5분 이내에 처리해야 할 사고 대응 조치는 ‘119·관제센터 등 사고보고, 초기대응팀 가동, 상황전파, 장비 4종(게이트, 제연설비, 수막차단벽, E/L) 비상조치’ 등으로 도저히 1인이 수행할 수 없는 과도한 업무를 지적하고 있다.

그러나 코레일은 역무인력을 ‘안전유지가 낮은 비핵심업무’라는 기존 방향을 수정하지 않은 채 역무인력 자체의 인력감축과 외주화를 통한 인력 감축을 지속적으로 추진하고 있다.

아래 <그림>을 살펴보면 민간위탁역으로 전환시 필요인력을 기존보다 감축해 외주화하고 있다. 3조2교대 근무를 하고 있는 역무업무는 민간위탁역에서는 통상 6명의 인원으로 운영되기 때문에 2인 1조 근무가 대부분이다. 이는 행안부에서 기준으로 삼은 주간 5인 근무조에 훨씬 못 미치는 인력이다.

6) ‘지하철사고 대응지침 현실에 맞게 바꾼다’, 행안안전부 보도자료. 2017.12.13.

[공사 직영 광역 전철역 ¹⁾ 창구발권량/Gate통과인원/수입 및 인원현황]					[전체위탁 광역 전철역 ²⁾ 창구발권량/Gate통과인원/수입 및 인원현황]				
역명	창구발권량 (총진포함)	Gate 통과인원(명)	수입 (천원)	현 인원	역명	창구발권량 (총진포함)	Gate 통과인원(명)	수입 (천원)	현 인원
신길은천	1,115	2,291	1,257	7	대야미	1,760	4,111	1,670	6
선바위	1,353	5,055	1,919	9	대모산입구	1,773	5,998	2,385	6
수리산	2,471	6,926	3,302	7	개포동	1,816	6,534	2,490	6
송탄	4,288	6,815	3,989	9	도곡	2,735	7,720	3,141	6
경마공원	4,865	9,591	3,365	10	석수	4,072	13,656	5,621	6
대공원	7,923	14,284	5,342	9	보정	4,505	11,424	5,407	6
백운	9,106	22,716	9,823	9	명학	5,955	20,577	9,062	7
부개	9,231	26,114	11,533	9	화서	7,215	18,928	9,474	7
					성균관대	9,587	28,547	14,170	7

* 업무량이 유사한 공사 직영 역의 경우, 위탁역 대비 비효율적 인력 배치 운영
 - 일평균 창구발권량 및 Gate통과인원, 수입 현황을 기준으로 업무량 및 실적이 유사한 경우 위탁역 대비 공사운영역이 인력운영면에서 비효율적임

[그림 8] 코레일(원청)과 코레일네트웍스(자회사) 역무 인원 비교(2006년)

*한국철도공사, 역무분야 인력운영 합리화방안 수립 최종보고서(2006년)

코레일이 2006년 역무인력 외주화를 위해 작성한 보고서에 따르면 이미 민간위탁된 역은 발권량과 수송량이 유사한 공사 직영역에 비해 인원이 줄어든 것을 알 수 있다. 위의 <그림>에 제시된 동일한 역이 2021년에는 어떻게 변화하였는지 아래 <표>로 정리했다.

공사직영역				코레일네트웍스 운영역			
역명	인원변화	직영 ⇔위탁	인원증감	역명	인원 변화	직영 ⇔위탁	인원증감
대공원	9→7	변화 없음	▼2	대야미	6→6	변화 없음	-
화서	7→7	위탁→ 직영	-	대모산 입구	6→8	변화 없음	△2

성균관대	7→8	위탁→ 직영	△1	개포동	6→6	변화 없음	-
도곡	6→7	위탁→ 직영	△1	석수	6→6	변화 없음	-
				보정	6→6	변화 없음	-
				명학	7→6	변화 없음	▼1
				부개	9→6	직영→ 위탁	▼3
				백운	9→6	직영→ 위탁	▼3
				수리산	7→6	직영→ 위탁	▼1
				신길온천	7→6	직영→ 위탁	▼1
				경마공원	10→6	직영→ 위탁	▼4
				선바위	9→6	직영→ 위탁	▼3

[표 7] 코레일(원청)과 코레일네트웍스(자회사) 역무 인원 비교(2020년)

우선 눈에 띄는 변화는 공사 직영역의 감소이다. 2006년 당시 보고서 기준이 되었던 직영역 8개역 중 4개역이 코레일네트웍스 담당역으로 외주화되었으며, 외주화되는 것과 함께 1명에서 많게는 4명까지의 인력감축이 이뤄졌다.

물론 2006년에 비해 수송량의 차이가 있을 수 있기 때문에 인력차이의 원인으로 외주화라는 단일 원인으로 파악할 수는 없다. 그럼에도 대체적으로 외주화와 함께 인력감축이 이뤄지고 있다는 경향성으로 파악할 수는 있다.

이번에는 2006년 역무인력 감축방안 보고서와 같은 방식으로 2020년 현재 수송량 기준으로 공사직영역과 코레일네트웍스 위탁역의 인원수를 비교했다.

공사직영역			코레일네트웍스 위탁역		
역명	수송량 (일평균)	정원 (+사회복무 요원)	역명	수송량 (일평균)	정원 (+사회복무요 원 0명)
능곡	3,878	10명 (+ 6명)	금릉	4,444	6명
공덕	4,851	7명 (+4명)	효창공원 앞	5,322	6명
도농	11,580	10명 (+6명)	신이문	11,182	11명
			선바위	11,432	6명

[표 8] 유사 수송량별 공사직영과 위탁역 인력 비교(2020 기준)

위의 <표>가 보여주는 것처럼 공사 직영역에 비해 코레일네트웍스 위탁역의 정원이 유사 수송량 대비 정원이 적은 것을 알 수 있다. 사회복무요원을 제외하더라도 적게는 1명에서 많게는 4명의 인원차이가 나타났다.

여기서 주의해야 할 것은 공사 직영의 역무인력 또한 충분하지 않다는 점이다. 부족한 인원을 보충하기 위해 역별 사회복무요원을 배치했지만, 사회복무요원은 안전업무에서 권한이나 특정 역할이 주어지지 않은 인력이기 때문에 단순 안내 정도의 업무에 한정될 수밖에 없다.

역무의 일상적인 업무는 일회권 발매기 점검, 지하철 역사 순회, 승강장 위험물 여부 확인, 고객 응대, 관리역과의 보고 및 소통, 방송업무, 역사내 시설 점검 등이다.

주로 원청이 직접 운영하고 있는 인근의 관리역에서 현장 상황에 따른 업무 지시와 보고 체계가 구축되어 있다. 이례적인 상황이 발생하는 경우가 많기 때문에 즉각적이고 신속한 상황대처가 중요하다. 문제는 이례적인 상황이 발생했을 때 대부분 2인 근무 체계가 과부하가 걸린다. 특히 원청이 운영하는 역의 경우 역무원이 더 많고 사회복지무원들이 있지만, 민간위탁역은 2인 근무에 사회복지무원도 배치되지 않고 있다. 아래 명학역의 승객 추락 사고는 적은 인원으로 사고수습을 하는 경우 어떤 문제점을 초래할 수 있는지를 보여주는 사례이다.

○ 명학역 승객 추락 사건(2012) 사례

밤 10시경, 역무원이 CCTV를 통해 승강장을 살피던 중 승객 한명이 갑자기 승강장 아래로 추락하는 사고가 발생했다. 무전기를 들고 승강장으로 뛰어 내려가는데, 에스컬레이터 중간쯤 내려가는 중에 열차가 진입하고 있었다. 다행히 열차는 중간에 멈추었지만 열차가 추락한 장소를 넘어서버린 상태였다. 주변에 사람들도 몰려들고 있었다. 다행히 사망하지 않았기 때문에 열차를 움직여 다친 승객을 구조해야 했다.

이 상황에서 역무실에 있는 나머지 1인은 현장에 달려올 수 없다. 사고 발생에 대해 관리역과 광역사령에 보고해야 하고, 그쪽에서 오는 연락에 대해 긴급하게 대응해야 하기 때문이다. 현장에서는 몰려드는 사람들을 통제하고 사상사를 구조하고, 역무실과 상황소통을 해야 하는 모든 일들은 1인에게 몰려있다.

“열차가 갑자기 멈추니까 사고난 줄 알고 다른 고객들이 몰려오더라고요.

일단 고객들 못 보게 해야 하니까, 저리 가시라고 여기 오면 안 된다고.. 저희 두 명밖에 근무를 안 하고 있다고 했잖아요? 그런데 ‘주임님 여기 와서 통제 좀 해주세요.’ 이렇게 말하지 못해요. 저는 고객이 죽었는지 살았는지.. 응급처치 해야 되는지를 판단을 해야 하는데.. 또 사람들이 몰려들면 통제를 해야 하는 거죠. 역무실에 한명이 있잖아요.. 그분은 지금 사고 났으니까, 관리역에 보고하고, 광역사령에 연락을 해야 하고.. 거기에서도 또 전화를 받고.. 상황전파 업무를 해야 하는 상황이다 보니까 도와줄 수가 없어요.”

“이런 일련의 상황들을 겪다보니까 사고가 발생하면 최소 인력 2명으로는 너무 감당이 안 되는 걸 그 때 몸으로 느꼈죠. 왜냐하면 일단 역무실에서 보고를 해야되는 사람은 한 명은 기본적으로 있어야 돼요. 전화도 오고.. 어떻게 알았는지 신문사에서도.. 각 종 언론사에서도 전화가 오고, 우리 본사에서 전화가 오고, 이것들을 다 설명을 하고 얘기를 해줘야하는 거예요. 상황대처를 해야 하는데, 사람이 죽었는지 살았는지 구조를 먼저 해야 하는데도 불구하고 코레일에서 국토부에 사건 사고가 발생하면 빨리 올라가야한다는 시간 때문에 벌금 때문에 빨리 해야 해요.. 그럼 두 명 중에 한명은 구조나 상황대처를 할 수 없어요. 그리고 중간에 열차가 오지 않으니까, 사람들은 승강장에 몰리고 저희한테 따지기 시작합니다. 그럼 그 사람한테 왜 이렇게 되었고, 왜 열차가 안 오는지 거기에 대해서 응대를 해줄 사람이 아무도 없어요. 전화는 계속 수십 통이 오고, 핸드폰은 불통나고 무전기로 연락이 오는데 거기에서도 감당이 안 되는데.. 수백 명의 사람들이 열차에서 내렸고, 열차는 움직이지 않으니까 기다리고 있던 사람 수십 명 수백 명 열차에서 내린 사람 수백 명들이..... 사고가 났어도 이해하는 사람은 없어요. 보통의 불평 불만을 저희한테 얘기하죠.. 그럼 그 때 또 먹살이 잡히거나 하는 상황이 발생하는데

사람이 없다보니까 멘붕이 와요. 한번 사고가 발생하면.. 그래서 제가 생각을 했을 때는 연락할 수 있는 사람, 통제할 수 있는 사람, 승강장 상행 하행, 그리고 현장을 통제할 사람, 그 다음에 현장을 점검해야 될 사람, 최소 5명. 사고가 발생하면 최소 5명이 있어야 되겠구나라는 생각... 그 다음에 그 전에도 감사원에서도 역무에서 사고가 발생하면 5명은 있어야한다 기본적으로 얘기했던 게.. 그 때 몸으로 이해가더라고요.”

○ 2인 대응 중심의 현장대응조치 매뉴얼

<그림> 역무원 개인임무카드

역장 (초기대응팀장 [2명(담무역장, 역무원) 본부차])	
10분 이내	<ul style="list-style-type: none"> 관제센터 무선번호 요청 및 급보 119, 112 신고, 111(태권, 필요시) 소속직원 비상소집 및 개인임무 부여 사고 현장 출동 <ul style="list-style-type: none"> - 출동준비를 지참(안전모, 안전조끼, 무전기, 들것, 소화기, 공기호흡기, 물통 등) 현장통제선 설치 및 승객대피 유도 소화활동(소화기·소화전)
30분 이내	<ul style="list-style-type: none"> 사고현장 도착 후 사고 상황 파악 및 관제센터에 출동 보고 소속역 초기대응팀 도착 시 임무 부여 사고현장 구호 활동 실시 사고상황 중간보고 <ul style="list-style-type: none"> - 관리역 초기대응팀장, 본부장(안전처장) - 사고 현장 상황 사진 카톡 등재 대체 운송수단 지원 지시(상황 판단 후)
1시간 이내	<ul style="list-style-type: none"> 사고현장 질서 유지 피해상황 파악 관리역 초기대응팀장에게 인계 및 지시사항 이행
2시간 이내	<ul style="list-style-type: none"> 현장사고수습본부 지시사항 이행

위의 <역무원 개인임무카드>는 코레일 직원과 동일하게 코레일네트웍스 직원에게 부여하고 있는 비상시 현장대응지침을 항시 휴대할 수 있도록 마련된 카드이다.

현장대응지침은 역무역장과 직원 1명을 포함한 2명 근무를 기본으로 하고 있다. 이는 2인 근무를 기준으로 안전사고에 대한 대응을 하고 있어 행정안전부가 권고한 ‘역무원 인력부족으로 인한 1인당 안전업무의 과다’한 상황이 전혀 해소되지 않고 있음을 알 수 있다.

앞의 역무노동자 인터뷰 내용처럼 안전사고 발생시 1명은 현장에 파견되지 않고 사무실에서 관제센터와 관리역, 현장에 나가있는 역무원, 그리고 119 등의 비상연락망과 수시로 상황보고를 해야 한다.

나머지 1명이 안전사고 현장에 나가 모든 상황을 수습해야 하는데 ‘10분 이내’에 안전모 등 출동 준비물을 지참해 현장에 도착해야하며, 현장통제선을 설치하고 승객의 대피를 유도해야할 뿐만 아니라, 소화활동 등의 안전활동을 수행해야한다.

“지하철역에서 사고가 발생하면 직원 1명이 최대 7개 임무를 5분내에 수행해야해 신속한 비상조치가 어려운 것으로 드러났다. 심지어 역장과 역무원 등은 재난대응 교육대상에서 빠져 있었다.

행정안전부는 지난 8~9월 한달간 서울교통공사 등 전국 6개 지하철공사 574개 역사 대상 안전감찰 결과 이같은 사실을 확인했다고 12일 밝혔다.

조사결과에 따르면 현장조치 행동지침상 대응 인력은 주간 6명, 야간 4명이 일하도록 했으나 실제론 주간 4~5명, 야간 2~3명만이 일하는 실정이다. 부족한 인원은 사회복지요원(전국 2733명)으로 대체하고 있다.

직원 1명이 5분내에 수행해야 하는 임무는 ▲119·관제센터 등 사고보고 ▲초기대응팀 가동 ▲상황전파 ▲게이트 조치 ▲제연설비 조치 ▲수막차단벽 조치 ▲엘리베이터 조치 등 7개에 달한다.

주야간 인원이 다른데도 개인별 임무카드는 획일적으로 적용돼 야간에는 사고대응에 구멍이 생길 수밖에 없다. 주간근무 기준 5명으로 임무카드가 작성되기 때문에 야간근무자가 3명인 경우 2명의 임무는 수행할 수 없는 상황이다.”

-뉴시스, 2017.12.12. '지하철역 사고대응 구멍 '승승'...직원 1명이 7개업무 수행'

하지만 앞선 인터뷰에서도 나타나듯이 승객의 대피를 유도하고 현장통제선을 설치하며, 소화활동 등의 조치를 취하는 것은 1명이 10분 이내 수행하는 것은 불가능하다.

또한 안전카드에 적시된 활동내용을 살펴보면 무엇보다 현장에 나가있는 노동자의 상황판단이 매우 중요하며, 이로부터 관제센터 등과의 소통과 승객들에 대한 대피와 구조가 종합적으로 이뤄져야 하는 것이지만, 현재 역무원

의 적정 인력은 ‘안전사고’에 대비하는 인력이라기보다는 매표 및 민원 업무 등을 최소한으로 수행할 인원으로 산출하여 안전에 대한 고려가 거의 없는 것으로 판단된다.

○ 위험의 증폭 : 생명안전업무에서 배제하기 위한 조치들

코레일 광역철도본부와 코레일네트웍스와 맺은 <역 업무분담 협약서>를 보면 아래와 같이 업무범위에 ‘3. 승강기, 스크린도어 등 고객 편의설비의 일상 점검 및 장애 등 이례상황 발생 시 관련조치 업무, 7. 역 이용 중 발생할 수 있는 공중 사상사고 예방활동 및 응급조치에 관한 업무’ 등의 시민들의 안전을 위해 수행해야할 업무를 포함하고 있다.

<p>제3조(업무범위) ① 업무분담역의 업무범위는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1회용 교통카드의 발매, 불량 교통카드의 검사 및 회수, 교통카드 충전업무 등 자동발매기 운용 및 여객관련 업무 2. 업무분담역의 접객시설 및 영업 관련 장비에 대한 유지 및 관리 3. 승강기, 스크린도어 등 고객 편의설비의 일상점검 및 장애 등 이례상황 발생 시 관련 조치 업무 4. 방송·안내 등 철도이용에 관한 사항 5. 청소품질 관리 등 역사 환경관리에 관한 사항 6. 유실물의 취급, 장애인 도우미활동, 이동상인 단속, 그 밖에 고객 서비스 제공 및 민원업무 7. 역 이용 중 발생 할 수 있는 공중 사상사고 예방활동 및 응급조치에 관한 업무. 다만, 종사원의 책임사고를 제외한 영업사고 배상에 대한 사항은 업무분담역 책임역장 또는 업무분담역 관리자가 조치 8. 정당한 전동열차 이용문화 정착을 위한 부정승차 단속업무
--

이러한 안전업무를 수행하기 위해 원·하청 관계상 현장대리인을 통한 지휘, 명령을 수행해야 하지만, 안전업무를 예외로 설정하고 있다. 즉 ‘사고 등의 이례상황 발생’시에 현장대리인을 통한 지휘 구조가 안전업무를 수행하기 위해 부적절하며, 이를 해결하기 위해서는 코레일 원청에서 코레일네트웍스 노동자와의 직접소통이 불가피하다는 것을 인정하고 있다고 볼 수 있다.

제9조(현장대리인) ① “을”은 본 협약의 이행을 위하여 현장대리인을 선임하고 이를 “갑”에게 통보하여야 하며, 현장대리인이 교체된 경우에도 이와 같다.

② “을”은 현장대리인으로 하여금 종사원을 지휘·감독시키는 동시에 “갑”과의 연락 기타 업무협의 등을 담당하도록 하여야 한다.

③ “갑”은 본 협약의 이행에 관한 지도 등을 “을”의 종사원에게 직접 행해서는 아니 된다. 다만, 사고 등 이례상황 발생으로 긴급을 요하는 경우에는 예외로 한다.

코레일측이 코레일네트웍스 측에 요청한 교육 내용 중에는 <철도안전법>, <소방안전관리 시행세칙>, <산업안전보건법> 및 기타 관련 법령에 따른 자체 교육과 자체 비상훈련을 실시하도록 되어 있으며, 원청이 운영하는 교육프로그램에도 참여하도록 관련 내용을 명시하고 있다.

제10조(교육) ① "을"은 종사원의 업무능력 향상, 친절 접객서비스, 안전관리 및 '보안'의식 고취를 위해 다음 분야의 교육을 정기적으로 실시하여야 한다.

1. 「한국철도 여객운송약관」, 「광역철도 여객운송약관」 등 관련 사규 및 역 운영에 필요한 매뉴얼, 지시사항 등에 대한 자체교육
2. 「고객 접점 서비스 규정」, VOC 처리 등에 대한 서비스교육
3. 「철도안전법」, 「소방안전관리 시행세칙」, 「산업안전보건법」 및 기타 관련법령에 따른 자체 교육 및 자체 비상훈련
4. 기타, 업무수행 관련 각종매뉴얼, 지시사항 등

② "을"은 "갑"이 운영하는 교육훈련 프로그램에 적극 참여하여야 한다.

코레일네트웍스 소속 역무 노동자들은 원청의 역무노동자와 동일한 안전교육과 소방교육 및 훈련을 받고 있다. 소방안전관리자, 승강기안전관리자 교육을 이수하고 관련 자격증도 소지하고 있다. 열차의 흐름대로 주변 역과 열차의 진입 및 출발 관련 신호업무를 무전기를 통해 상시적으로 소통하며, 승강장에 사람이 추락하는 경우 등 이례상황(Emergency) 발생 시 로컬관제와 주변 역, 철도 고객센터 등과 중층적인 소통시스템이 업무상 필수적이다.

“비상업무 매뉴얼에도 옆에 역에서 불이 났거나 사상사고가 났거나 테러가 발생했거나 하면 조 편성은 저희 자회사 직원들까지 다 짜져 있어요. 이럴 때 행동반은 뭘 해야 하고, 상황반은 뭘 해야 하고.. 이런 게 기본적으로 업무 매뉴얼이 있는데도 불구하고 (코레일 측은) 외면하고 있죠. 실제로 그런 상황이 벌어지면 저희도 다 투입되고요.”

그런데 코레일 측이 직접고용 정규직화의 근거로 제시한 ‘생명·안전업무나 아니냐’의 쟁점으로 인해 코레일네트웍스 자회사 노동자들은 오히려 적극적인 안전조치를 제약받고 있다. 코레일네트웍스 소속 노동자들의 업무는 생명·안전업무가 아니라 단순노무를 제공한다는 코레일 측의 주장을 정당화하기 위해 코레일 측은 코레일네트웍스 노동자들의 업무에서 ‘적극적인 안전조치’를 배제하거나 혹은 명시적 지시가 아닌 형태로 해당 노동자로 하여금 ‘알아서 판단’하여 실행하게끔 하는 방식으로 관련 업무에서 ‘생명·안전업무’ 부분을 지우고 있다.

가령 위탁역에서 사고가 발생할 경우, 코레일 원청은 어떻게 상황 지시를 내리게 될까?

네이버 밴드를 통해 자회사 민간위탁역 몇 개를 그룹화시켜 놓는다. 코레일은 밴드에서 구체적인 상황과 관련한 직접 지시를 하는 것이 아니라, 관련 상황을 캡처해서 공유하거나 혹은 전화를 통해 구두로 지시한다.

“어떻게 하라는 지시가 내려지지는 않아요. 다만 어떤 상황이 발생했다는 소식을 그대로 올릴 뿐이죠. 그럼 다들 ‘알아서’ 일을 하게 됩니다.”

‘생명·안전업무’의 논란을 지우기 위해 코레일 측은 코레일네트웍스 노동자들을 ‘적극적인 안전조치’ 업무에서 배제하고, 위험 위험상황을 ‘관리’하는 업무로 한정하고 있다고 노동자들은 주장한다. 특히 승객이 선로 아래로 떨어지는 사고에 대해 선로에 직접 내려가 구조활동을 벌이거나, 엘리베이터가 고장나 승객들이 갇힐 경우, 승객들의 구조업무를 수행하는 것은 코레일네트웍스 노동자들이 이전부터 수행해왔던 안전활동임에도 불구하고, 정규직 전

환과정에서의 쟁점을 회피하기 위해 이러한 업무들에서 노동자들의 역할을 제약하고 있다고 말하고 있다.

“(승객이 떨어져서) 선로에 내려가고하는데 그거 안 해도 된대요. 그럼 열차에도 우리가 안 들어가도 되는 거예요. 근데 보면 업무매뉴얼에는 다 들어가 있어.”

“화재 같은 경우는 상황조치를 빨리 해야 하니까 이걸 적극적으로 조치하라고 하는데, 가령 엘리베이터에 사람이 갇히면 올해부터, 우리보고 구하지 말라고 지시가 내려온 것으로 알고 있어요. 그냥 119에 신고하라는 거예요. 고객의 안정만 취하게끔 연락만 취하고.. 앞에서 지켜만 보고 구하지마라. 이게 왜 그런지는 모르겠습니다. 그렇다고 역무원들이 능력이 없느냐? 아닙니다. 교육을 다 받았고, 수시로 점검을 하고 있기 때문에 충분히 구할 수 있음에도 불구하고 안전업무에서 배제시키기 위한 목적이 아닌가라고 저희는 생각이 들고”

“승강장에 사람이 떨어졌거나.. 사고가 발생했는데, 업무 지시는 내려가지 말라고 했어요. 우리는 승강장에 내려가는 업무가 아니야. 그럼 자의적으로 알아서 판단을 해야 하는데 내가 내려갔다가 사고가 나면 거기에 대해서 책임을 코레일이 묻는다고 하면 누구 하나 내려갈 수가 없다는 거예요. 겁난다는 거예요. 내가 다쳤을 때 코레일이 책임져 주지 않고 회사가 내려가지 말라고 했는데 ‘네가 굳이 내려가서 한 거잖아’라고 개인적인 일탈로 몰아갈 수 있게 된 거죠..”

적극적인 안전조치 상에서 일부 업무를 배제하게 되면 위험 해결이 지연될 뿐만 아니라 사고가 또 다른 사고로 이어질 가능성조차 배제할 수 없다. 또한 위의 인터뷰 내용처럼, 사고 수습상의 문제가 발생할 경우 코레일 측과 자회사 측은 ‘노동자의 자의적인 판단에 따른 개별행동’으로 몰고 가 책임을 노동자에게 지울 수 있게 된다.

‘책임’의 문제는 단순히 특정 안전사고 수습에서 직접고용을 회피하기 위해 특정 업무를 배제하는 것과는 다른 차원의 위험을 제기한다.

노동자들의 자발성이 ‘개인 책임’의 근거가 되면서 노동자들의 수동적이고 소극적인 태도가 내면화된다면 현장의 위험은 더욱 커질 수밖에 없게 된다.

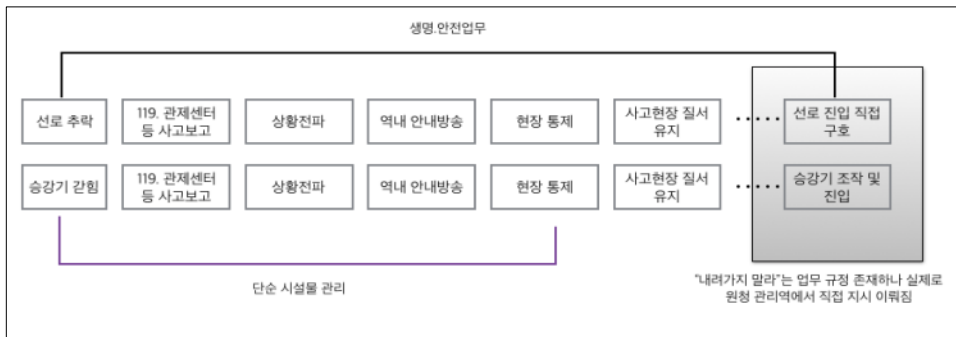


그림 17 생명·안전업무에서 제외하기 위해 축소/분절된 역무원 안전조치 활동

위의 <그림>처럼 선로추락이나 승강기 간힘과 같은 사고에서 사고 대응과 구조활동 전반은 안전활동에 해당함에도 불구하고 정규직 전환을 둘러싼 논란의 과정에서 안전활동을 또다시 ‘단순 시설물관리’와 직접적인 구조활동으로 분절하면서 코레일네트워크 노동자들의 안전활동을 축소, 왜곡하는 과정이 이뤄지고 있다.

안전을 위해서는 철도공사 소속 노동자들과 자회사 역무원들이 상시적으로 소통 할 수밖에 없다. 그런데 외주화는 이러한 구조를 단절시킨다. 사업의 계약으로 인해 소통의 과정은 직접적이지 않고 우회적이거나 잠정적으로 이뤄진다.

여기에 더해 생명·안전업무냐 아니냐의 기준은 기존 역무원의 안전활동을 실질적으로 축소하면서 생명·안전업무에서 배제시키려고 하나, 실상 사고 발생시 투입이 될 수밖에 없는 구조적 모순을 포함하고 있다.

근본적으로 사고가 발생하면 역무원을 포함해 청소노동자, 시설관리 노동자 등 주변의 노동자들이 함께 사고수습을 할 수밖에 없다. 하지만, 이들 노동자들이 각각 분할, 외주화된 상황에서 노동자들끼리의 협업은 금지되어 있으며, 오로지 현장대리인을 통해 원청을 매개한 소통만이 가능하게 된다.

생명·안전업무의 정의와 범위는 명확하게 구분하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 불합리하다. 역무원의 업무 중 생명·안전과 관련된 업무와 시설관리, 민원서비스 업무가 혼재되어 있을 뿐만 아니라, 사고 처리의 과정에서도 현장의 질서유지와 승객의 직접적인 구호활동의 경중을 분리 평가하는 것은 불가능하다.

또한 일상적인 상황에서 ‘안내’는 고객 서비스 업무일 수 있지만, 사고 발생시 ‘안내’는 혼란스러운 상황을 수습하는 일차적인 안전업무가 되기도 한다. 청소 역시 마찬가지다. 선로에 떨어진 시신을 수습하고 주변을 청소하는 일은 노동자에게도, 시민에게도 신체적, 정신적으로 위험한 일이 될 수 있다. 이렇듯, 사고가 발생한 상황과 일상적인 상황에서 업무의 성격을 달라질 수밖에 없기 때문에 특정 업무의 특정 소속을 기준으로 안전업무 여부를 구별하는 순간 철도 현장의 안전시스템은 왜곡될 수밖에 없다.

" 철도를 더 가치있게, 국민을 더 편리하게 "



코레일네트웍스(주)



수신자 수신자참조
(경유)

제목 역업무분담 업무 취급범위 알림

1. 업무 협조에 감사드립니다.
2. 역 업무분담 「역무위탁 용역계약 특수조건」 제3조 (업무범위)에 의거 역업무분담 업무 취급범위를 다음과 같이 알려드리며, 응급사태 발생 이외 선로내 취급업무를 금지하오니 업무에 만전을 기하여 주시기 바랍니다.

가. 역업무분담 위탁 용역 업무범위

1. 1회용 교통카드의 발매, 불량 교통카드의 검사 및 회수, 교통카드 충전업무 등 자동발매기 운용 및 여객관련 업무
2. 업무분담역의 접객시설 및 영업 관련 장비에 대한 유지 및 관리
3. 승강기, 스크린도어 등 고객 편의설비의 일상점검 및 장애 등 이례상황 발생 시 관련 조치 업무
4. 방송·안내 등 철도이용에 관한 사항
5. 청소품질 관리 등 역사 환경관리에 관한 사항
6. 유실물의 취급, 장애인 도우미활동, 이동상인 단속, 그 밖에 고객서비스 제공 및 민원업무
7. 역 이용 중 발생 할 수 있는 공중 사상사고 예방활동 및 응급조치에 관한 업무. 다만, 종사원의 책임사고를 제외한 영업사고 배상에 대한 사항은 업무분담역 책임역장 또는 업무분담역 관리자가 조치
8. 정당한 전동열차 이용문화 정착을 위한 부정승차 단속업무
9. 기타 "위탁사" 영업정책 변경으로 역 운영을 위해 필요한 업무로 상호 협의된 업무

나. 취급금지 : 선로내 취급업무(정지목표 청소 및 이동 등). 끝.

[그림 18] 코레일네트웍스 공문_역업무분담 업무 취급범위

2) 여객역 대표업무의 외주화와 위험

(1) 대표업무 외주화 현황

코레일은 고속열차(KTX, KTX-산천)와 일반열차(ITX-새마을, 새마을호, 무궁화호, 누리호, 통근열차)를 통칭하는 간선여객열차 운영을 담당하는 여객 사업을 운영 중에 있다.

앞서 살펴본 광역 역무원이 역의 시설관리를 포함한 역 업무를 종합적으로 수행한다면, 여객역에서는 '대표업무'만을 별도로 떼어내 외주화를 진행했다.

여객역의 모든 업무가 외주화된 것은 아니다. 전국적으로 여객역은 220~230여개 가량 된다. 이중 11개 여객역의 대표업무만이 외주화되었다. 외주화된 이들 역은 특히 여객수가 많고 판매량이 집중되는 곳이다.

〈대표업무 외주화된 11개 역〉

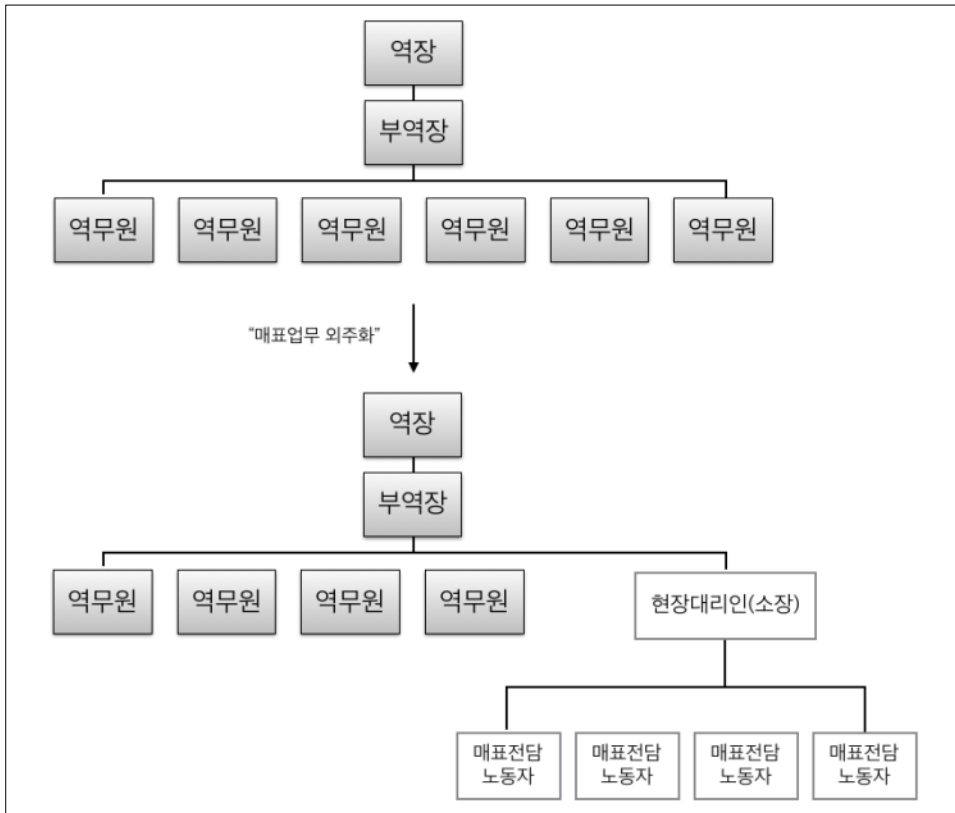
청량리역, 용산역, 서울역, 영등포역, 광명역, 수원역, 천안역, 대전역, 대구역, 동대구역



[그림 20] 여객역 중 대표업무 외주화 역 현황(발권량이 많은 경부선을 중심으로 외주화 되었음)

(2) 외주화된 매표 노동의 위험

가. 매표업무라는 단순반복적 작업의 집중



매표업무는 여객역 창구에서 열차표를 발권하는 업무를 수행한다. 언뜻 보면 매우 단순한 업무 같지만, 300페이지가 넘는 관련 약관과 업무편람에 기재된 복잡한 업무의 내용을 숙지해야 할 뿐만 아니라 반복적인 일을 수행해

야하기 때문에 위의 인터뷰에서 드러나는 것처럼 원청 노동자들 사이에서도 상당히 기피하는 ‘고된 일’로 분류된다.

“승차권 발매 업무는 지금도 철도공사도 하고 있어요. 천안아산역이나, 김천구미역 이런 데서 다 하고 있는데, 문제는 이 업무가 노동집약적이고 힘드니까, 반복적으로 힘들다보니 철도공사 역무원들이 기피하는 업무예요. 그래서 철도 간부들이 하는 말이 뭐냐면, 역무원들에게 말을 듣지 않으면 ‘당신 대표하는 업무로 보내겠다’는 말을 할 정도로 힘들어 하는 업무이죠.”

발권 업무를 위해서는 단말기 전산작업을 약관과 매뉴얼과 함께 숙지해야 하며, 이를 위해서는 1-2달가량의 시간이 소요된다. 그러나 일반적인 상황에서 발권업무만으로 일의 강도를 평가할 수는 없다. 노동의 강도는 예외적인 상황, 즉 예외적일지라도 종종 발생하는 상황에 대한 대처를 포함해 판단해야 한다.

매표업무는 일반적인 발권작업 외에도 ‘이례사항’으로 분류되는 열차지연이나, 열차타절(고장이나 사상사고 등으로 인해 열차가 시발역에서 예정된 종착역까지 운행하지 못한 경우)의 경우가 종종 발생한다. 이런 경우 남은 운임료를 승객에게 환불해줘야 하는데, 이럴 경우 수기로 남은 구간을 계산해서 처리해야 한다. 이러한 ‘이례사항’에 대한 처리과정까지 익히려면 1년 정도의 업무기간이 소요된다.

가령 KTX 열차가 지연될 경우, 800여명의 승객에 대한 안내와 처리를 수행해야 한다. 당연히 시발역과 종착역을 중심으로 승객들이 몰릴 수밖에 없으며, 이에 대한 항의와 문의, 환불 처리 등이 동시에 이뤄지게 된다.

“여객업무가 가장 힘든 것은 겉으로는 한 가지 업무만 하면 되는 것처럼 보인다는 거예요. 승차권 발매 업무는 그 자체로도 힘든 것이지만 여기에 더해 역을 오가는 모든 사람들의 민원을 안내한다는 점이에요. 발권창구 외에도 안내데스크가 있지만, 승객들은 우선 여객 창구로 가는 습관이 있습니다.”

여객 역무업무에서 ‘대표업무’를 떼어내어 외주화한다고 했을 때, 두 가지 측면에서 노동강도가 강화된다. 첫째, 전체 여객역 중 발매량이 높은 역사의 대표업무를 외주화 함으로써 전체 역무업무상의 순환근무를 통해 노동강도를 완화할 수 있는 장치가 단절된다. 이를 통해 본래 ‘고된 일’로 분류된 대표업무는 특정 노동자에게 집중되면서 노동강도가 강화되고 노동자의 정신적, 신체적 위험도가 증가하게 된다. 둘째, ‘대표업무’만이 외주화되었지만, 실제로 하는 일은 역 발권창구에서 수행할 수밖에 없는 일반 문의에 대한 안내나 예상치 못한 상황에 대한 대처를 포함한 대면업무 등을 포괄하고 있다. 동일한 창구에서 원청직원과 근무하더라도 승객들의 입장에서는 다 같은 ‘코레일 직원’으로 보이기 때문에, 외주화된 대표업무만 진행한다는 것은 불가능하다.

이로부터 도급계약을 통해 역무 업무 중 특정 업무가 외주화 된다는 것은 역무 업무 중의 힘든 업무가 특정 노동자에게 고정적으로 부과되는 문제를 발생시키며, 역무업무의 특정 업무만을 별도로 분리하기 어려운 ‘종합 안내 서비스’라는 업무 특성상 대표 업무 외의 업무는 부수적인 것으로 취급되어 추가적으로 전가된다.

나. 외주화의 필요충분조건, 여유인력 제로

○ 여유율 제로, 외주화된 노동위험의 출발

외주화된 역무노동의 위험이 어떻게 구조적으로 재생산되는가를 살펴보기 위해서는, 역무노동자의 위험을 분산하고 최소화할 수 있을 만큼의 여유인력과 휴게시간 등이 운영되고 있는가의 문제를 짚어야 한다. 그러나 원하청 계약상에서 인력산출은 애초에 인력감축의 일환으로 추진되었기 때문에 계약상 설계된 인원은 법적으로 정해진 휴가나 병가 등의 유고율을 배제한 채 산정된다.

유고율을 감안하지 않은 인력산정의 문제는 만성적인 인력부족 현상을 야기하며 각종 안전문제에 대응할 인력을 배제하면서 노동자들의 업무증가에 따른 건강상의 문제를 야기한다. 법적으로 보장된 보건의휴가, 지정휴무, 연차와 같은 유고율조차 계산되지 않으면서 원하청간의 업무협약은 정당한 노동자의 휴가와 건강권을 보장하면 할수록 위배될 수밖에 없는 구조적 모순을 안고 체결된다.

“저희가 예비율이 전혀 반영되어 있지 않아요. 예를 들어 한 창구에 세 명이 들어가야 하거든요? 3조 2교대니까.. 한 창구에 세 명은 있어야 되잖아요? 그러면 예를 들어 서울역에 10창구를 계약했다면 30명은 기본적으로 있어야하는데, 딱 30명만 있게끔 해놔요. 그럼 보건의휴가, 지정휴무, 연차 쓰면 창구가 비겠죠. 자연스럽게 원하청 간의 업무협약은 위반 될 수밖에 없는 거죠.”

아래 <표>와 같이 코레일과 코레일네트웍스는 <주요 역 승차권 발매업무 위탁협약서>를 통해 역별 매표창구 운영시간을 설정해 놓았다.

【붙임】 역별 매표창구 운영시간

지역본부	역 명	창구번호	운영종류	운영시간	비 고
서울	서울	11057	상시	04:00~23:00	
		11024	상시	06:00~01:00	
		11037	상시	04:00~23:00	
		11046	상시	07:00~02:00	
		11045	상시	05:00~00:00	
		11033	탄력	09:00~18:00	
		11040	탄력	09:00~18:00	
		11962	탄력	09:00~18:00	
	11050	예비			
	11036	예비			
	용산	11063	상시	04:00~23:00	
		11069	상시	05:00~00:00	
		11075	상시	06:00~01:00	
		11062	탄력	09:00~18:00	
11077		예비			

코레일과 코레일네트웍스가 맺은 위탁계약서에는 각 역별로 창구계약을 명시해놓았다. 창구계약의 핵심은 해당 역별로 정해진 시간에 정해진 운영시간 동안 열어야할 창구를 명시해 놓은 것이다. 그런데 이렇게 계약서상 운영해야할 창구 수에는 노동자들의 휴가에 필요한 여유인력분이 반영되어 있지 않은 채, 최소인력만 계산되어 있기 때문에 노동자들은 휴가분에 따르는 대체 근무를 할 수밖에 없다. 이는 동료의 휴일만큼 누군가는 채워야 할 수 밖에 없는 초과근로의 문제와 전체 예산에서 책정될 임금인상분이 대근으로 인한 초과 수당지급으로 지출되면서 구조적인 임금하락을 동반하는 악순환을 겪게 된다.

- **(인력운영 현황)** 종사원의 연·병가, 출산휴가 등 휴가발생증가 및 주52시간 총 근무시간 제약등에 따른 인력운영 어려움 가중

<참고 - 2017년 KN 유급휴가 발생 현황>

(단위 : 일)

구 분	연차	반차	공가	청원휴가	지정휴무	출산휴가	병가	합 계
유고일	4,776일	133일	529일	191일	1,036일	420일	90일	7,175일

- 업무환경 변화에 따른 역별 적시성 있는 인력배치 곤란.
 - * 그간 관련사규(역업무분담규정)의 인력배치 기준이 경직되어 있어 최근개정.

*코레일(2017) 자료.

○ 대근제도의 문제

유급휴가 사용으로 인해 결원이 생길 경우 쉬고 있는 다른 동료가 해당 업무를 대체해야하는 ‘대근제도’의 관행은 위탁계약상 역별 대표창구 운영시간을 지켜야 하는 것과 무관하지 않다. 코레일의 경우 역무원이 한 달에 165시간 기준으로 노동을 하는 반면 코레일네트웍스는 184시간을 일해야한다. 이에 따라 지정휴무제도를 통해 부족한 휴일을 일부분 보충하게 되는데, 문제는 발생한 결원에 대해 여유인력이 없음으로 해서 주변 동료가 대체근무를 들어가야 하는 상황이 발생하게 된다. 누군가 쉬게 되면 동료 노동자가 대신 근무해야하는 상황의 악순환으로 결국 노동자들의 전체 노동시간은 오히려 늘어나게 된다. 뿐만 아니다. 원치 않는 초과근무는 초과근무수당으로 인한 인건비의 상승을 초래한다. 대체근무로 인한 수당은 기존 임금의 1.5배가 지급되어야 하기 때문에 기재부가 제시한 예산편성지침 상 총인건비를 잡아먹게 된다.

아래 코레일과의 〈업무위탁계약서〉 상에서도 대체근무 시행 시 원청에서 부담하는 위탁수수료를 제하고 있어, 코레일네트웍스가 부담해야할 총 인건

비에서 대근과 관련 추가 비용이 지출될 수밖에 없다.

- ② '공사'의 요청으로 'KN'이 특별업무를 수행하거나 감염병 대응 전용 창구 운영 등으로 추가 비용이 발생한 경우 위탁수수료에 포함하여 청구할 수 있다.
- ③ 제4조에 정한 근무인원이 변경되는 경우 위탁수수료는 일할 계산하여 산정한다. 단, 대체근무 등을 시행한 경우 제외한다.

대체근무제도는 만성적인 인력부족 현상을 해결하기 위해 인력충원 대신 기존의 노동자들이 자신의 휴일을 반납하고 대신 근무를 서 주는 것으로 저임금 직종에서는 저임금을 보충하기 위한 특근의 형태로 수용되고 있고, 노동시간이 늘어나기 때문에 전반적인 노동강도가 강화될 뿐만 아니라 인력부족 현상을 노동자들이 자연스럽게 감내할 수 있도록 한다.

이러한 문제는 원하청 구조에서 원청이 노동인력과 임금을 통제하고 있는 상황에서 하청노동자들에게 강제적이면서도 관행적으로 대근제도가 부과되면서 전체적인 임금저하경향과 적정인력에 대한 문제를 비가시화하며 '하청구조'에서 감수하도록 만든다.

하청 구조에서 대근업무가 강제될 수밖에 없는 이유 중의 하나는 '품질 평가'를 위해 도입된 '패널티' 조항의 효과이다. 위의 인터뷰에서도 나타나는 것과 아래의 계약서상의 '패널티 조항'에 노동자들은 민감하다. 이는 단지 해당 계약기간에 임금이 깎이는 문제뿐만 아니라 이후 재계약에도 영향을 미친다는 불안을 가중시킨다.

제10조(인센티브 및 패널티 부여) ① '공사'는 'KN'이 수행하는 '승차권 발매 업무'와 관련하여 역별로 인센티브 및 패널티를 부여할 수 있다.

② '공사'의 서비스 평가결과에 따라 공사 직영 대표창구의 평균점수 보다 높을 경우 다음과 같이 인센티브를 지급할 수 있다.

지급기준	지급금액
위탁역 점수가 공사의 평균점수 보다 낮은 경우	미지급
위탁역 점수가 공사의 평균점수 보다 높은 경우 <ul style="list-style-type: none"> • 1.00점 이하 • 1.00점 초과 ~ 3.00점 이하 • 3.00점 초과 	연간 위탁수수료의 0.3% 연간 위탁수수료의 0.6% 연간 위탁수수료의 1.0%

③ '공사' 고객의 소리(홈페이지, 고객센터, 언론보도 등)에 고객불편 또는 서비스 품질 관련 내용이 접수된 경우 '공사'는 'KN'에 시정 요구를 할 수 있으며, 시정 요구 연간 2회 이상의 경우 연간 위탁수수료의 1% 범위 내에서 감액 지급할 수 있다.

요컨대, 인력부족에 따른 대근제도는 원청이나 하청여부와 상관없이 여유 인력이 없는 작업장에서 관행적으로 사용되고 있다. 그러나 원하청 구조하에서는 노동력이 제공하는 '품질'에 대한 평가와 이에 따른 패널티 조항이 필수적으로 계약서로 작성되며, 이는 계약금액의 삭감과 재계약 상에서의 불이익이 수반되기 때문에, 하청 구조 하에서의 노동자들은 매우 민감하게 받아들여지게 된다. 이로부터 대근을 해서 정해진 업무량을 채워야 한다는 압박은 하청구조 하에서 더욱 심화된다.

다. 자동화에 따른 노동강도의 질적 변화

근래 들어 코레일 앱을 통한 예약 등 온라인 발권이 늘고 있다. 이에 따라 매표업무 자체의 변화도 따른다. 전체적인 창구 발권량은 감소했지만, 매표업무 노동자들은 매표업무상의 질적 변화에 따라 오히려 업무상의 스트레스가 증가했다고 이야기한다.

단순 발권업무는 응대시간도 짧고 처리방법도 단순하며 승객과의 감정적 소모가 특별한 경우를 제외하고는 매우 적은 편이다. 이러한 단순처리업무가 상당부분 자동화되면서 매표업무상의 처리업무와 응대업무는 보다 복잡하고 처리하기 힘든 ‘민원성’ 업무로 변화하게 된다.

우선, 매표업무 중 단순 발권업무가 주를 이루던 것에서 발권업무가 줄어들고 대신 ‘자동화’가 야기한 오류를 해결하기 위한 업무가 새롭게 추가된다. 통상적으로 자동화는 기존 인간이 직접 수행하던 업무를 흡수한다고 여겨지지만, 역으로 자동화에 따라 인간이 수행해야 할 업무가 자동화 뒤에 남겨진다. 가령 온라인 발권 시스템이 안정적이지 않거나, 승객들이 온라인 발권 도중 오류를 일으키는 경우에 창구를 찾기 때문에, 시스템 상의 오류와 더불어 승객의 단순 실수나 착오로 인한 처리 오류로 인해 오류의 원인을 파악하고 해결방법까지 안내하고 처리하는 전 과정에서 매표노동자들은 자동화 이전에는 경험해보지 못한 질적인 노동강도의 변화와 건당 응대 및 처리시간이 길어지는 경험을 하게 된다.

“온라인 시스템이 훌륭한 편은 아니에요. 예외적인 사항도 많고, 시스템 오류도 있고. 그런 내용 처리해달라고 창구로 오니까 그게 더 시간이 오래 걸

려요. 차라리 우리는 고객이 직접 창구에 와서 표를 사는데 더 빠르고 편해요. 그런데, 어플 보여주면서 ‘표 샀는데 뭐가 안 돼요’ 이러면 그 원인을 파악해 해결하느라 더 오래 걸리고요.”

자동화와 동시에 승객들의 요구사항도 다양해졌다. 열차 안에서 스마트폰이나 노트북 사용이 일반화 되면서 콘센트 있는 자리를 요구하거나, 햇빛이 비치지 않는 자리, 옷걸이 있는 자리, 문에서 2~3칸 떨어진 자리, 혼자 앉아 갈 수 있는 자리 등 승객들의 요구사항이 구체적이고 다양해졌다. 그래서 단순 발권 업무조차도 고객들의 다양해진 요구를 맞추기 위한 노동이 복잡화된다.

즉, 자동화와 고객 요구의 다양화로 인해 외주화된 대표업무는 ‘단순반복적인 발권업무’의 외양 아래에서 그 구체적인 노동의 내용은 정신적인 스트레스와 피로도가 더 증가하는 방향으로 변화되고 있다.

○ 자동발매기 안내 업무

코레일과 코레일네트웍스의 대표업무 위탁계약을 살펴보면, 업무내용에 자동발매기 ‘안내’ 업무를 하도록 되어 있다.

창구에서 ‘자동발매기로도 표를 끊을 수 있다’는 단순 안내를 하는 것뿐만 아니라, 자동발매기 사용이 서투르거나 어려운 승객의 경우 직접 안내하고 자동발매기를 이용해 발권업무까지 도와줘야 하기 때문에 노동자들의 입장에서는 대표업무 외에 자동발매기 안내 업무까지 수행해야 하는 것에 업무가중을 호소하고 있다.

“표를 끊으려는 승객들의 줄이 길어지잖아요. 대기 인원이 길어지면 소장이나 노동자들이 나가서 줄이 어느 정도인지 봐요. 그럼 길이를 보면 대충 알잖아요. 여기까지 소요시간이 몇 분 걸릴지. 그러면 줄 선 곳 중간을 잘라가지고, ‘저기 자동발매기 이용하시면 조금 더 편리하고 빨리 이용하실 수 있습니다’ 요런 안내를 하라는 거죠. 같이 가서 고객이 키 조작하는데 모르는 게 있으면 좀 알려주라는 거고. 자동발매기도 제가 봤을 땐 어렵긴 어렵거든요? 젊은 사람들은 금방 할 수 있는데, 나이든 기성세대는 어려울 수 있어요.”

2019년과 2020년의 위탁업무 계약서상의 업무의 범위(아래)를 살펴보면 2019년에는 자동발매기 업무 관련, “자동발매기 안내 업무는 매표창구 발매량이 감소하여 인력에 여유가 있는 경우에 한한다”라는 단서조항을 달아놓았다. 그런데 이 부분이 2020년에는 삭제되었다. 이로부터 자동발매기 안내 업무는 여유 인력과 상관없이 반드시 수행해야하는 업무가 되었다.

〈2019년 위탁업무 계약서〉

제3조(업무의 범위) '공사'가 'KN'에게 위탁하는 '철도승차권 발매업무'의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 철도승차권 발매(입장권 발매 포함) 업무
2. 철도여행과 관련한 정보안내, 여행상품 판매 및 이와 관련된 부대업무
3. 기타 제2조(용어의 정의)에서 정한 특별업무 등 '공사'가 필요하다고 인정하여 위탁한 업무
4. 자동발매기(태블릿자동발매기 포함) 안내업무. 단, 자동발매기 안내는 매표창구 발매량이 감소하여 인력에 여유가 있는 경우에 한한다.

<2020년 위탁업무 계약서>

제3조(업무의 범위) '공사'가 'KN'에게 위탁하는 업무의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 승차권 발매(입장권 포함)
2. 철도여행 관련 정보안내, 여행상품 판매 및 이와 관련 부대업무
3. 자동발매기 안내
4. 특별업무 등 기타 '공사'가 필요하다고 인정하는 업무

라. 고객의 폭언과 폭행, 감정노동 : “당신들 임금에는 욕값이 들어가 있다”

코레일네트웍스 김** 전 사장은 직원들과의 술자리에서 업무상의 어려움을 토로하는 노동자에게 ‘당신들의 임금엔 욕값도 들어있다.’는 발언을 했다. 고객의 폭언과 폭행, 그리고 부당한 민원접수에 대해 사측이 노동자를 보호하기 보다는 부당한 업무를 감내해야한다는 말이었다.

코레일네트웍스 조합원 A씨는 대표업무 도중 고객이 던진 물건에 맞아 얼굴이 부어올랐다. 그때의 충격으로 정신과 치료까지 받게 되었다. 뿐만 아니다. 매주 금요일과 토요일 야간 시간은 대표업무를 수행하는 노동자들에게는 가장 힘든 시간이다. 술에 취한 고객들이 표를 끊는 과정에서 끊이지 않는 시비가 발생하기 때문이다. 조합원 B씨는 취객과 시비가 붙은 끝에 맞고소까지 가게 되었다. 하지만 이에 대해 사측은 노동자와 취객과의 문제를 개별적인 시비로 간주하고 어떠한 도움이나 보호조치를 하지 않았다.



[그림 34] 2017년 양정역에서 취객으로부터 역무원이 폭행당하는 CCTV 장면.

특히 매표업무를 수행하는 여성노동자들의 경우 생리불순을 겪는 노동자들이 많고, 유산하는 경우도 있다.

업무상의 스트레스는 근무기간으로 끝나지 않는다. 오전 9시에 출근해서 19시에 퇴근한다고 하더라도 근무시간 중 판매한 표가 문제가 생기거나 민원이 생기면 관리자가 표를 판매한 직원에게 퇴근 후에도, 늦은 밤에도 연락하는 경우가 빈번하기 때문에 퇴근 후에도 업무상의 스트레스는 지속된다.

“오늘 하루 종일 표를 팔았어요. 저는 6시면 퇴근하고 집에 갈 거 아니에요? 근데 어떤 표가 잘 못 된 거야. 그러면 관리자가 그 직원한테 전화해요. 한밤중에도 전화해서 ‘혹시 오늘 이런 저런 사람이 있었는데, 기억 나냐’ 묻죠. 그럼 뭐 날 수도 있고 안 날 수도 있고. 어쨌거나 그렇게 해서 전화를 끊으면 이 사람 직원 입장에서는 불편하잖아요 사실 집에 있어도 쉬는 것 같지

않고 일하는 연장선상에 계속 있는 거죠. 정말.”

3) 질서지킴이

(1) 역무업무 중 특정 속성의 외주화

질서지킴이는 철도 구조조정-외주화와 자동화 과정에서 발생한 업무이다. 구조조정의 과정에서 역무업무 중의 특정업무를 떼어내서 새로운 직종을 만들었고, 이를 ‘질서지킴이’로 외주화하였다. 여객역 ‘대표업무’와 마찬가지로 질서지킴이 업무는 역무 업무의 특정 부분이 외주화된 것이다. 부분적인 업무가 외주화되었을 때 그 외주화된 업무상의 변화와 그 변화가 노동자와 시민의 안전에 어떠한 관련이 있는지 살펴보고자 한다.

가. 질서지킴이 업무의 변화

질서지킴이의 주요 업무는 지하철 차내 순찰업무와 부정승차 단속, 잡상인 등의 단속과 승객 안전업무 등을 담당한다.

그러나 ‘질서지킴이’ 초반에는 부정승차 단속업무에 집중되었었다. 코레일에는 고객들이 표를 끊고 승강장으로 이동하는 과정에서 표를 검사하는 ‘집표업무’가 있었다. 철도 역사 개방화 정책과 자동화가 맞물리면서 게이트가 개방되면서 역무업무 중의 하나인 집표업무가 사라졌다. 대신 지금은 여객역에 탑승한 승무원들이 PDA를 가지고 다니면서 집표업무를 수행하고 있다.

이러한 맥락과 맞물려 역무인력의 구조조정 과정과 ‘임금피크제’ 도입으로 역무인력의 감축과 함께 ‘임금피크제’를 적용받는 정규직 인력들 일부가 용역

업체로 옮겨가면서 부정승차 단속 중심의 ‘질서지킴이’ 업무가 형성되었다.

이러한 초기 설정 때문에 철도 전직자들을 위한 ‘불필요한 업무’ 혹은 ‘소멸성 업무’라는 인식이 생기기도 했지만, 용역업체와의 계약을 통해 질서지킴이의 업무가 점점 늘어나게 된다.

“외주화될 때 처음에는 업무량이 적게 넘어온다. 그런데 나중에 보면 업무들이 늘어나게 된다. 그러다 결국에는 철도공사와 동일한 업무들을 수행하게 된다. 질서지킴이도 마찬가지다. 차내 질서유지뿐만 아니라 집표업무와 비슷하게 부정승차 단속에 집중되어 있다가 지금은 지하철 내 안전 관련해서 담당하는 업무를 늘리고 있다. 정규직은 오래된 노조가 있어 업무를 변경하려면 노사합의를 해야 하는데 철도공사가 맺는 원하청 관계에서는 ‘계약’으로 업무량을 맘대로 늘릴 수 있다.”

질서지킴이 노동자들은 코레일과 용역계약을 맺은 삼성SG파워, 대청 등의 용역업체 소속이었다가 정규직 전환 정책에 따라 코레일네트웍스에 제한경쟁과 공개경쟁채용 시험을 거쳐 편입되었다. 2017년 7월 20일을 기준으로 이후 입사자들은 공개경쟁 채용시험, 이전 입사자들은 제한 경쟁채용을 진행했다. 용역업체 소속 노동자 104명 중 전환대상자 90여명이 자회사로 전환되었으며, 코레일네트웍스 측에서 별도로 10여명 정도의 인원을 추가로 신규채용했다. 거의 대부분의 인원이 60대 이상의 고령층이며, 코레일 네트워크 신규채용 입사자들도 고령층이 포함되어 있다.

처음에는 부정승차 단속업무로 시작하였으나 차내에 이동상인, 노숙자, 전도자, 광고물 배포자, 모금행위자 등을 단속하는 업무에서 열차 내 성범죄 예방 등을 위한 순찰과 단속, 각종 민원 해결을 포함한 지하철 안전업무로 그

역할의 비중이 확대, 변화하면서 서울교통공사의 ‘지하철보안관’과 같은 업무를 맡고 있다.

나. 안전업무의 외주화와 플랫폼 노동통제

‘질서지킴이’ 업무는 처음에는 안전업무 자체가 외주화된 것이 아니라, 철도 역무업무의 인력감축의 과정에서 일부 전직자들에게 ‘부정승차 단속’ 등의 업무를 용역의 형태로 떼어준 것에서 출발해 안전업무로 업무의 성격이 확장, 변화한 경우이다. 통상 외주화는 한 번에 이뤄지는 것이 아니라 재계약이 이뤄지는 시점에서 매번 계약상의 내용이 변동되고 갱신되는 만큼, 외주화라는 속성 자체가 그 내용에 있어서 일회적이고 고정적인 성격을 갖는 것은 아니다.

코레일네트웍스와 맺은 <질서지킴이 업무 협약서>에서는 질서지킴이의 업무를 ‘광역철도 역 및 열차 내 각종 질서저해 행위자에 대한 단속 및 계도, 질서유지, 승강장 내 안전활동으로 사상사고 예방 등 안전하고 편리한 전동 열차 이용환경 조성을 목적’으로 한다고 명시되어 있다.

이에 따라 아래와 같이 총 7가지의 업무 범위를 정하고 있다.

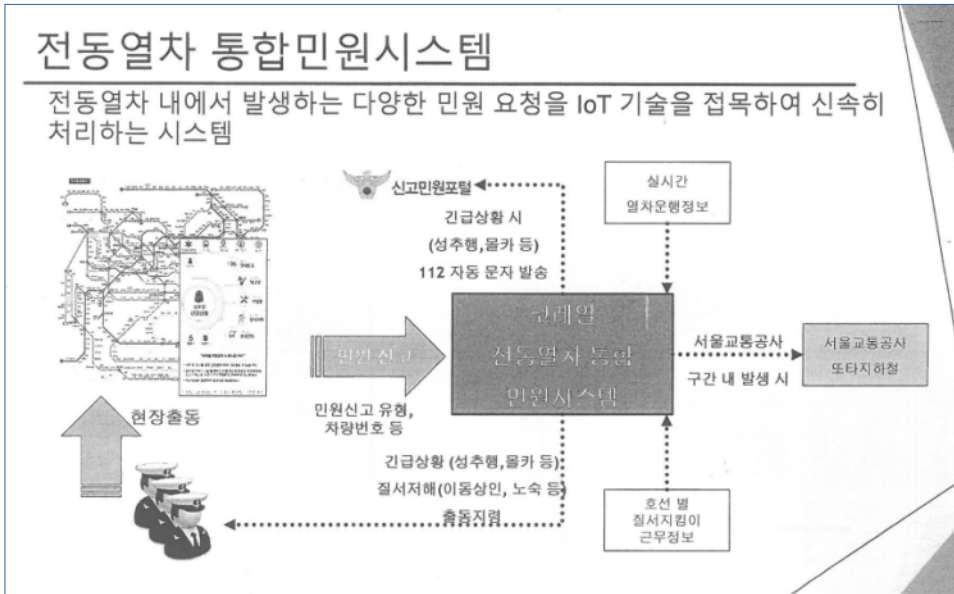
제 3조(업무범위) 질서지킴이의 업무범위는 다음 각 호와 같다.

1. 전동차 및 역사 내 질서유지 업무
2. 전동열차 통합민원시스템(별도의 앱) 등으로 질서유지를 위해 전동열차로 출동 요청시 즉시 출동 후 조치결과 보고
3. 광역철도역의 승강장, 여객통로 등 고객 밀집지역 내 안전사고 예방 활동
4. 스크린도어 고장 시 승강장 감시 등 승강장 안전사고 예방활동 및 고객안내
5. 공사에서 별도로 지정하는 대상 시설 및 설비(출입문 비상코크, 승무원 통화장치 등)에 대한 오취급 등 거동수상자 발견 시 통보
6. 정당한 전동열차 이용문화 정착을 위한 부정승차 단속업무
7. 기타 이례상황 발생에 따라 “갑”이 긴급히 요청하는 업무

위의 업무 범위에서도 알 수 있듯이 질서지킴이 업무 7개 중 5개가 안전 업무에 해당되며, 7개 업무 자체가 모두 역무 업무의 일부라는 것을 알 수 있다.

이를 수행하기 위해 코레일 측은 ‘보안교육, 예절 및 접객서비스, VOC(Voice of Customer)사례 교육, 화재 예방 및 안전교육, 직무, 작업요령 등’ 의 교육을 월 1회 수행하도록 하고 있다.

특히 ‘전동열차통합민원시스템’ 앱을 통한 활동이 전면화 되면서 역 내 질서 및 안전업무가 강화되었다.



[그림 36] 통합민원시스템 흐름도(코레일네트웍스 교육자료)

질서지킴이 노동자들이 해당 앱을 깔고 열차 내를 순찰하게 되면 열차 내에서 이루어지는 질서 및 각종 민원, 승객 안전과 관련된 업무는 코레일이나 역무를 경유하지 않고 승객들이 ‘민원톡’이나 ‘지하철종결자’처럼 지하철 관련 앱을 통해 신고하는 것과 연동되어 직접 접수할 수 있다.

이는 표면적으로 위험상황에 대한 대응력을 높이는 것으로 보일 수 있으나 질서지킴이 노동자들이 위험 상황에 대한 처리 권한이 거의 없는 상황에서는 해당 상황에 대한 책임이 전가될 수 있다. 더욱 문제적인 것은 해당 앱에서 질서지킴이 노동자들의 근무스케줄 등록 관리와 단속 실적 관리를 포함하고 있어 일종의 플랫폼 노동통제의 문제 또한 발생하게 된다. 관련 교육자료에 따르면 질서지킴이 노동자들의 ‘미출동 지연 건’을 확인 할 수 있도록 되어 있으며, 업무 시작과 업무 종료를 앱으로 등록할 수 있도록 해 놓았다.

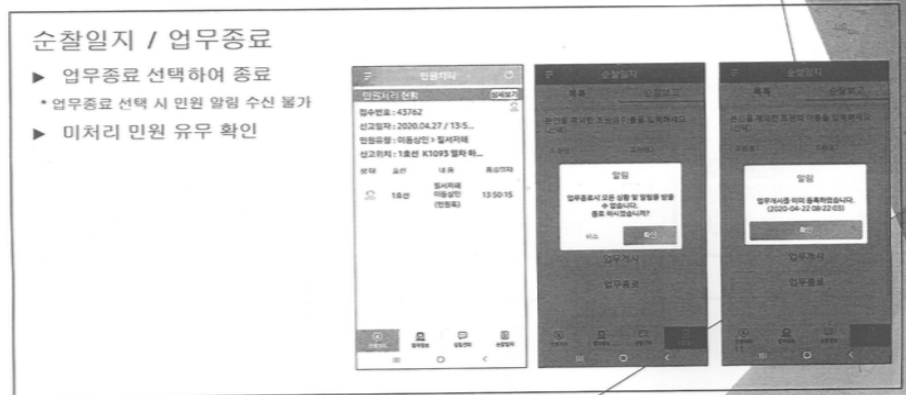
주요기능

3.3. 출동관리(관리자)



주요기능

4. 업무종료



[그림 37] 미출동 지연 확인(위), 순찰일지 및 업무종료(아래)가 주요 기능으로 설명되어 있는 통합민원앱 교육자료.

문제는 이러한 앱을 활용한 문제에 있어 노사간 노동환경의 변화와 노동강도 등의 변화와 관련되어 노동자들과 협의하기 전에 앱 도입 여부를 코레일

측과 먼저 ‘계약’ 했다는 점이다. 이는 원·하청 관계의 문제가 모-자회사 관계에서도 동일하게 이어지는 문제로, 노사간의 자율적인 협약에 근거한 작업 환경 및 작업조건의 변화가 침해될 수밖에 없는 구조적인 문제를 드러낸다.

(2) 위험과 차별

앞서 말했듯이 역무 업무의 특정 속성이 외주화된 것이 ‘질서지킴이’ 업무이다. 그런데 이 업무는 역무 업무 중에서도 민원해결, 질서, 계도, 승객 안전과 관련되면서 기존의 역무원들이 기피하는 대민서비스 업무들이다. 이러한 특정 역무업무의 외주화는 코레일 뿐만 아니라 각 지자체 도시철도공사 측에서 역무원들의 인력을 축소하면서, 역무인력의 부족과 더불어 역사의 안전문제를 부차적인 업무로 간주하면서 역사안전 및 시민안전과 관련된 업무를 외주화한 것과 연관된다.

대다수 노동자가 60세 가량의 고령노동자로 구성되어 있는 것(용역회사에서 자회사로 전환 당시, 코레일네트웍스에서 신규채용한 노동자 중에는 61세 연령의 노동자도 포함되었다.)과 관련해서, 고령노동자가 지하철 내를 순찰하는 안전업무에 적합하지 않다는 의견이 있기도 하지만 질서지킴이는 철도경찰과 같은 사법권이 없으며, 위해행위의 ‘적발’을 중심으로 하기보다는 차내 질서를 ‘계도’하는 것에 대한 목적이 있는 만큼 오히려 고령자가 적합하다는 의견이 있다.

“차내 질서를 계도하는데 나이든 노동자가 적합할 때가 있어요. 차내 질서 유지를 하려면 질서를 어지럽히는 승객과 갈등을 최소화하면서 승객을 설득시켜야 하는 거가 중요하거든요. 그런 면에서 적합하죠.”

유사시에는 힘으로 제압할 수밖에 없는 비상상황이 발생할 수 있기 때문에 질서지킴이 업무를 고령의 노동자가 전담하는 것은 위험할 수 있어, 2인1조 근무를 원칙으로 하고 있다.

“2인 1조라고 하는 것은 왜 그러냐 하면은 이런저런 사람들의 계도도 하고, 자리에 앉아있는 분들, 임산부 자리 같은데, 젊은 사람들 일어나라고 한 다던가, 노인분들 자리를 어떻게 한다고 할 때, 사람들이 안전한 사람들만 있지 않잖아요. 그러다보니까 폭력이 수반될 수도 있고, 특히 잡상인들, 이동상인들 단속할 때는 그런게 많습니다. 그 사람들은 먹고 살아야하는 문제이기 때문에 그래서 많이들 싸우고 그러다 보면 위험해질 수 있잖아요?”

그러나 코레일네트웍스는 고령 노동자들의 특성을 활용하기 위한 것이라기 보다는 저임금 노동력의 활용이라는 차원에서 질서지킴이 업무를 고령 노동력을 중심으로 운영하고 있다. 이들의 처우나 권한, 노동조건을 ‘고령’에 맞추기 보다는 저임금의 통제하기 쉬운 노동력을 사용하는 것으로 간주하고 있어 고령 노동력의 노동조건이나 처우가 매우 열악하다.

“임금이 최저임금보다도 못해요. 그런데, 예전 용역시절에는 노인네들 할 일 없고 하니까 몇 푼이라도 벌어 먹어라는 식이었고, 우리도 고맙다고 그런 마음으로 어영부영 지냈는데, 공공기관인 자회사 편입되면서... 실제로 그렇게 되면 안 되잖아요? 실제로 자기 업무를 해야하고... 그런데 그 업무 내용을 보면, 코레일 정규직보다도 더 한 것들을 우리에게 요구를 하는 거죠. 통합민원시스템이란 것도 교육을 받고 해야 하잖아요? 사실은 또 각종 뭐 수칙이라

든가, 규정이라든가 다 정식으로 외우게 하고, 교육을 한 달에 한 번씩 받게 하고 이러다보면 정규직보다도 우리 업무가 더 복잡하기도 하고, 많이 알아야하기도 하고, 업무도 많이 하고. 근데 대우는 저희들 같은 경우에는 어디가서 설 곳이 마땅하게 마련된 것도 아니고 심지어는 유니폼도 지급이 안 돼요.”

○ 휴게공간

질서지킴이 업무는 자회사로 전환되면서 안전 및 대민서비스 관련 교육이 강화되었고, 관련 수칙과 규정에 대한 숙지를 강화하였다. 업무의 복잡도가 증가했지만 그에 따른 처우나 권한은 좋아지지 않았다.

질서지킴이 업무는 차 내의 질서를 주로 담당하기 때문에, 한 곳에 고정되어 일하는 것이 아니라 끊임없이 차량을 통해 이동하며 순찰업무를 한다. 가령 수원과 평택 사이를 이동하는 경우, 열차시간에 따라 이동구간을 설정하게 되는데 수원역과 평택역 처럼 구내식당이 있는 경우에는 점심식사를 구내식당을 이용할 수 있지만 그렇지 않을 경우에는 역 주변에 식당을 이용하거나 그것도 마땅하지 않을 경우 점심식사를 거르는 경우가 빈번하다.

이동하는 구간에 따라 점심식사와 휴게공간이 제대로 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 자회사 직원이라는 이유로 역무실에서 잠시 쉬는 것도 만만치 않다. 휴게공간이 있는 곳은 종착역 중심으로 있지만, 그나마 계단 밑과 같은 자투리 공간에 마련되어 있으며, 냉난방기가 제대로 구비되어 있지 않은 경우가 많다.

“제가 성대역에서 대기하고 있는데, 자동 발매기 뒤에 보면 창고처럼 되어

가지고 에어컨이 설치돼 있지만, 기계 때문에 열이 나니까 너무 더워요. 그 빈 공간이 창고처럼 있거든요. 그나마 다른 직원들은 성대 와보면 천국이라고 해요. 다른 데 가면 쉴 곳이 없으니까. 열차를 타게 되면 시종착 구간에 10분 내지 20분 시간적 틈이 있는데, 거기에 우리가 있을 곳이 방이라고 하나 마련되어 있긴 하는데, 냉방시설이 갖춰진 곳이 거의 없습니다.”



그림 38 송내역 하행선 계단 밑 휴게실 내부사진



[그림 39] 송내역 휴게실 입구



[그림 40] 안양역 휴게실 내부

4) KTX특송

(1) 자회사 자체사업이 가지는 한계

가. 사업개요

특송은 KTX를 이용해서 소규모 소화물과 서류 등을 당일 배송하는 서비스이다. KTX 열차의 객실 통로에 있는 2층 선반 중 일부가 특송물품 적재공간이다. 특송은 전국 15개 주요 KTX역에 사무실이 있으며, 사무실이 없는 역은 서비스를 취급하지 않는다.



[그림 41] KTX내 특송 적재공간

특송은 KTX를 이용하여 만나질 내로 전국배송이 가능하다는 신속함이 큰 장점이다. 2005년부터 서비스를 시작할 당시에는 ‘K특송’이라는 민간업체가 위탁 운영했으며, 현재는 2013년 8월부터 코레일네트웍스가 운영한다.



[그림 38] 특송이 가능한 영업역

앞서 서술했듯이, 코레일네트웍스의 사업은 자체사업과 코레일로부터 위탁 받은 사업 두 가지로 구별된다. 코레일로부터 위탁받은 사업은 코레일네트웍스 전체 사업 매출액의 53.1%를 차지한다. 그러나 광역 역무 등 위탁업무 외에 주차사업과 특송 등의 ‘자체사업’도 자회사의 자율적인 사업영역이라기 보다는 사실상 코레일로부터 관련 사업을 위탁받고, 수익금액 중 일정한 ‘영

업료'를 코레일에 지불하고 있다.

코레일네트웍스가 담당하는 '자체사업'의 경우 코레일의 승인 없이 사업을 확장하거나 폐기하는 것이 불가능하고, 애초에 코레일의 사업 일부가 넘어온 것이기 때문에 '자체사업'역시도 코레일 측이 전체적인 사업의 내용과 수익구조를 지배하고 있다.

이들 '자체사업'은 코레일의 적자사업을 자회사로 떠넘기거나(셔틀버스 등), 영업료를 과도하게 징수하는 등의 방식으로 자회사의 재정구조를 취약하게 할 뿐만 아니라, 근본적으로 인력과 인건비통제가 이뤄지고 있어 자체사업이라는 구분이 무색할 지경이다.

주요사업	매출 비중	사업방식(발주처)	비고
광역철도	35.8	위탁(코레일)	계약
여객대표	7.3		
여객 업무분담	0.9		
철도고객센터	6.2		
도심공항터미널	1.1		
공항버스	1.8		
철도주차장	30.7	영업료(코레일)	매출액의 47% 코레일에 지급.
KTX특송	4.1	자체사업	적자사업 떠넘기기
KTX셔틀버스	2.0		
송내상가	0.8		
교통카드 발매, 운영	9.3	발매, 총판 계약	

[표 9] 분야별 매출비중(2019년 예산기준, 단위 %, 자료 : KN노동조합)

나. '자체사업'으로서 특송의 문제

코레일 측은 특송 업무를 코레일네트웍스의 '자체사업'이라는 이유로 총매출액의 8%를 영업료로 징수해왔다. 코레일네트웍스는 영업료를 납부하면서 KTX열차의 화물선반칸 일부와 15개역의 수하물 보관소 및 접수공간을 사용하며 영업허가를 받았다. 그러나 운임에 대한 인상여부, 인력충원 등에 대해서는 결정권이 없으면서 만성적인 인력부족과 구조적인 적자운영에 시달리며 특송 업무 노동자들의 고용불안정이 심화되고 있다.

○ 낮은 운임, 적자운영의 원인

특송의 기본요금은 6천원~8천원(구간별)으로, 무게와 넓이에 따라 최대 5만 4천원의 운임비가 책정된다. 이 운임비는 코레일 측의 허가 없이는 인상할 수 없어 2013년 사업을 시작한 이래 8년 동안 2014년 한차례 1,000원을 인상한 것이 전부이다. 노동조합은 지속적으로 낮은 운임비가 만성적인 적자의 원인임을 지적하고 운임비 인상을 요구하고 있으나, 코레일네트웍스 측은 코레일이 정부의 '공공요금 인상 억제' 지침에 따라 요금 인상을 거부하고 있다는 이유를 근거로 노조측의 요구를 수용하지 않고 있어 운임비의 현실화가 이루어지지 않고 있다. 또한 관공서간의 운임비 협약이 이루어진 '후불업체'는 할인률이 적용돼 그나마 더 낮은 운임비가 책정되어 있어 특송 사업을 진행할수록 적자가 발생하는 구조가 되어 있다.

이로부터 코레일측은 만성적인 적자를 해결하기 위해 영업료를 단계적으로 인하해 왔으나(과거 8년간 50% → 35% → 24% → 8% 영업료 인하), 적자

구조는 개선되지 않은 채 코레일 측의 필요에 의한 사업이라는 이유로 유지되고 있다.

더불어민주당 문정복 의원실⁷⁾에 따르면 전체 물동량은 매년 증가추세(2015년 377,116건, 2016년도 408,523건, 2017년 476,002건, 2018년 550,001건, 2019년 603,338건)에 있지만 매출액은 오히려 감소하고 있다. 이유는 낮은 운임료에 더해 일반 물류업체의 할인기준을 적용해 기업 물량을 싸게 들여와 수익을 내지 못하고 있다는 점이다. 특송 기업물량은 2015년도 9만6천여 건이었으나, 2019년도는 38만 4천여 건을 기록했다. 연도별 매출액은 2015년도 6억4300만원에서 2019년도 13억6300만원으로 물량이 4배나 증가한 반면, 매출액은 약 2배 증가해 큰 차이를 보였다(문정복 의원실, 2019).

우정사업본부나 기업 물량에 대해서는 월단위로 후불지급 계약을 맺어 이들 물동량을 ‘후불계약건’으로 처리하게 되는데, 8천원 기본운임의 경우 기업 할인이 적용될 경우 2천 9백원으로 64%의 할인율을 적용받고 있다.

전체 물동량에서 기업물동량이 차지하는 비율은 50%로 추산하고 있다. 상황이 이렇다보니 물동량이 해마다 늘어나는 추세인데 반해 매년 적자폭은 개선되기 어려운 구조이다.

노동자들은 특송의 이용량이 증가하기 때문에 적자구조를 개선하기 위한 방안으로 특송 자체의 사업을 확장해 구조개선과 고용불안을 타개하자고 제안한다. 12량 기준 3칸만 특송의 적재장소를 허가하고 있는 지금 상황에서는 늘어나는 수요를 따라잡기가 어렵기 때문에, 특송수송칸을 별도로 만들어 사업을 본격화하게 되면 적자구조는 해결할 수 있다는 입장이다. 그러나 이러한 개선의견은 코레일 원청으로부터 받아들여지지 않고 있으며, 기존의 사업

7) 국토일보(2020.10.16.) ‘KTX특송, 물량 60% 늘었는데 매출액은 오히려 감소’

유지를 명목으로 적자구조를 해결할 수 있는 자회사 차원의 노력조차 봉쇄된 채 적자폭을 코레일네트웍스 측에서 고스란히 떠안고 있다.

이런 상황에서 노조 측은 코레일 측에 지불해야할 수수료 8%가 여전히 과도하기 때문에, 총매출액에 대한 영업료가 아니라 순매출에 대한 영업료 납부로 전환할 것을 요구하고 있으나, 코레일 측은 적자를 타개할 만한 적극적인 해결책을 제시하지 않고 있는 상황이다.

특송업무는 코레일네트웍스의 '자체사업'으로 분류되지만 국토부와 코레일이 사업의 필요성에 의해(그러나 적자구조 이기 때문에), 코레일네트웍스에게 이관한 사업이다. 사업의 공공성 차원에서 유지가 필요하다면 그만큼의 지원이 필요하고, 그렇지 않고 자회사의 별도사업으로 간주하려면 사업구조 개선에 대한 자율성을 보장해야 하는데 사업 방향에 대한 명확성이 떨어진 상황에서 자회사로 이관하면서 사업에 대한 결정권한과 책임이 양분된 상황에서 노동자들의 만성적인 인력부족과 저임금이 구조화되고 있다.

○ 만성적인 인력부족과 저임금

구조적인 적자운영은 만성적인 인력부족 현상을 야기한다. 15개역 중 1인 근무를 하는 역사는 5개역에 달하며, 저임금과 강도 높은 노동으로 인해 수시로 노동력이 퇴사하는 바람에 인력부족 현상은 매우 심각한 상황이다. 노동자는 수시로 퇴사하는데, 채용은 수시채용으로 이뤄지지 않아 정원 인력을 못 채우고 있다. 정원 자체가 인력 여유율을 감안하지 않은 터라, 잦은 퇴사로 인한 필요인력의 부족은 일하는 노동자들의 식사시간, 휴게시간의 부족과 노동강도 강화로 이어지고 있다.

“제가 3년 차인데, 딴 건 다 좋다. 밥은 먹고 일해야 하지 않겠냐, 최저임금도 좋다. 근데, 밥은 먹고 일해야 되는데, 한 10분, 15분 만에 후다다닥 먹고 일한다던가...”

“아무리 적자라도 기본 2인은 일해야 하고, 에어컨은 설치를 해줘야 하고, 식사 시간은 보장을 해줘야죠. 이게 무리한 요구 아니잖아요. 기본인 거잖아요. 1인 역사 같은 경우는 화장실까지 고객이 쫓아온대요. 쫓아 와서 빨리 내 물건 내놓으라고. 설사가 나서 화장실 가 있는 직원한테 쫓아 와 갖고 화장실까지 문 두드리면서”

○ 적자 사업 철수 압박에 따른 고용불안

특송 사업은 2018년 기준 3년 연속 누적적자를 기록했다. 이 때문에 기획재정부로부터 특송 사업에 대한 사업조정 압박이 이뤄지면서 특송 노동자들은 고용불안에 시달리고 있다.

“너무 누적된 적자가 계속되다 보니까, 3년 연속 누적 적자면 기재부에서 조정 사업으로 분류를 해서, 저희사업이 없어져요. 그래서 최근에 2년 전에도 저희가 없어지려고 했었고. 실제로 어디로 갈 것이냐. 있는 직원들 고객센터 직원들 서울역으로 가라. 이렇게 해서, 다 연고지가 대전인데 어떻게 서울역으로 가냐 우린 못 간다. 이렇게까지 얘기가 있을 정도로 매년마다, 12월마다, 저희는 늘 고용불안에 시달려요.”

코레일네트웍스에서는 2020년과 2021년 매출액에 따라 최종적으로 특송

사업의 존폐여부를 결정할 계획을 밝힌 바 있지만, 코레일과 국토부와의 의견 조정에 따라 사업의 지속여부가 결정될 것으로 보인다. 문제는 지난 8년간 지속적인 사업존폐의 위기 하에서 특송 노동자들의 고용불안이 저임금과 위험에 노출된 작업환경, 점심시간조차 지켜지지 않는 노동조건을 지속시키는 핵심요인이라는 점이다.

(2) 특송 업무의 위험

특송 업무는 승객의 승·하차 시간을 이용하여 빠르게 배송물품을 상·하차하는 작업을 반복하기 때문에 열차 문에 끼임 등의 사고 위험과 함께 노동자들은 근골격계 질환에 시달리고 있다.

특송 업무를 수행하는 노동자는 전체 약 79명이고, 이를 15개 역으로 나누면 역당 5.2명이 해당업무를 수행한다. 그러나 역당 인원배치는 물동량에 따라 천차만별이다. 우선 서울, 대전, 부산, 동대구와 같은 대형역에는 10명에서 12명의 노동자가 근무하는 반면 1인, 2인 역사도 존재한다. 2021년 현재 2인 역사는 천안아산역, 오송역, 용산역, 목포역이며, 1인 역사는 마산역, 포항역, 익산역, 전주역, 여수역이다.

특송 접수, 상품포장, 배송물품의 포장과 퀵서비스 연계의 작업으로 이뤄지는 특송 업무는 물동량이 집중되는 대형 5개역과 1~2인이 작업하고 있는 역들간의 노동강도의 질적인 양상은 다르다. 대형 5개역의 경우는 많은 물동량을 짧은 시간 안에 처리해야하는 업무 부담이 존재하고 1인 역사의 경우 접수와 고객응대, 상하차 등의 모든 업무를 적은 인원이 처리해야하는 부담이 존재한다. 특히 열차 상하차를 진행하는 동시에 열차 팀장 및 승무원과 소통

해야 하는 업무 특성상 최소 2인 1조 근무를 기본으로 해야 하지만 인력부족으로 2인1조는 제대로 이뤄지지 않고 있다.

가. 상·하차시 끼임사고의 위험 : 외주화된 위험

2020년 언론보도⁸⁾에 의하면 특송으로 배송할 물량의 무게는 하루 10톤 규모이다. 가벼운 종이서류에서 30kg의 무게까지 중량물의 무게와 크기는 다양하다.



[그림 43] 상하차 작업 사진(사진 : sbs, 2020.8.23.)

8) SBS(2020.08.23.), 'KTX 멈춘사이, 빨리빨리...특속 서비스의 그림자'

편성된 열차를 활용할 수 없고 하루 4편 정도로 제한되어 있기 때문에, 상하차업무는 특정 시간대에 집중적으로 수행된다.

서울역과 같은 시·종착역의 경우 작업시간은 최소 3분에서 최대 10분이 허용된다. 고객이 열차에서 내리고, 오르는 시간과 특송 물품을 올리고 내리는 시간이 일치하기 때문에, 고객들의 틈바구니에서 고객의 이동을 제한하지 않는 선에서 작업이 신속하게 이뤄져야 한다. 때문에 실질적인 작업시간은 역에 열차가 정차하는 시간보다 더 짧다.

채 10분이 안 되는 시간동안 작업자 2명이 특송 적재가 허용된 열차 3칸(대체적으로 7호차, 9호차, 12호차)를 오가며 물품의 상차와 하차를 반복한다. 한 칸당 작업시간은 1~2분 남짓, 작업자 한 명이 옮기는 물건은 최대 30건에 달한다.

자연스럽게 열차 정차시간 즉 물건을 옮기고 적재칸에 쌓는 시간이 부족할 수밖에 없다. 이 과정에서 열차의 문이 닫히거나 하는 등의 이유로 끼임이나 안전사고가 발생한다. 여기에 더해 특송 노동자의 위험은 아래 안전사고 사례(표)에서 보듯이 작업상의 특성에 더해 위계적인 원·하청 구조에서 위험이 더욱 증폭되고 있다.

“열차가 닫으려고 개폐를 시도한 거예요. 닫는 거예요. 그니까 직원이 이렇게 문을 탁 잡은 거죠. 하고 있다고. 그랬더니 나중에 다시 열었대요. 근데 열은 사이에 후다닥 싣고 물건이 다칠까봐 앞으로 내려와야 하는데, 뒤로 내려왔대요. 물건을 보호하기 위해서 문이 닫히면 물건이 파손될까 봐. 그래 갖고 그 직원이 허리, 다리 이런 데 다 다쳐갔고 결과적으로 산재 처리했거든요. 움직일 수가 없어서”

소속	날짜	세부내용
마산역	2019. 04.24. 13:45	<p>열차팀장이 특송 작업중이라 물품하차 수신호 확인도 없이 기차 개폐 시도하여 직원 물건들고 급하게 뛰어내리다 척추부근 통증과 염좌 발생됨.</p> <p>- 4월 24일 16:37분, #413열차. 서울13:45->마산16:37(진주행).</p> <p>수량4개(박스1개, 미포장2개(개조칸), 대전 물품1개) 적재됨.</p> <p>평소에도 코로나, 진주행 열차라 자주 연락되며 도착시간 불규칙한 상황인데, 당일도 16:37-39분경 연락, 도착되었음.</p> <p>- 미포장 박스 1개 선하차 후, 개조칸 안쪽 물량 2개중 피아노건반 하차위해 열차에 다시 올라가자 경고음 울려 급하게 포장 박스와 함께 뛰어 내리면서 허리 뼈긋한 상태와 열차에서 하차 못해 사고발생 할 것 같아 당황했고, 열차는 다시 급하게 열렸다 달힘. 사무실 돌아와 지금까지 허리 왼쪽과 척추부근에 누를 수 없는 통증이 느껴져 염좌 같은 증상이 느껴져 일단 허리는 지켜봐야할 것 같음.</p> <p>- 특송 작업 후 직원 수신호 후 열차 출발하는 공문이 하달되어 그동안 작업을 진행해 왔는데, 수신호 확인도 없이 물품 하차 완료 신호도 하지 않았는데 문을 닫음.</p>
천안 아산역	2020. 02.20. 12:49	<p>열차팀장이 천안아산역에서 물품적재 시 승무원과 특송직원 수신호 중 무시 후 출입문 취급 시도건</p> <p>#127. 천안아산 12:39분->부산 하행</p>
천안 아산역	2020. 01.23. 12:44	<p>열차팀장이 천안아산역에서 물품적재 시 역무원과 특송직원 함께 수신호 중 무시 후 출입문 취급건</p> <p>#127. 천안아산 12:39분->부산 하행</p>
부산역	2019.	-부산역에서 적재공간인 12호차, 14호차에 일반 승객 짐으

	10.01. 11:22	로 꼭 차있자, 열차팀장이 다른 호차에도 물건 못 싣게 하고, 적재공간도 정리해 줄 수 없다고 하여, 복도에 적재하자 적재물건 모두 빼버린다고 함. -열차팀장이 부산특송에 전화해서 일방적 욕하고, 적재중인 직원들에게 열차복도 바닥의 빗물 닦으라고 하여 직원들 손과 옷으로 닦게 함.
천안 아산역	2019. 09.16. 12:39	열차팀장 or 대체 승무원차림 사복 근무자가 천안아산역에서 물품적재 작업 중이던 특송직원의 수신호 무시 후 발차 시킴. #127. 천안아산 12:39분->부산 하행, 12, 14호차로 나눠서 적재하던 중.
오송역	2019. 09.10. 15:01	열차팀장이 하차작업 진행 수신호중 기차 문을 닫고, 직원이 수신호와 발판 발로 누르고 승무원에게 알렸으나 탑승한 후 문을 닫으려 함. -#132. 오송 14:23분 하행, 12, 14호차로 나눠서 적재작업하던 중 직원 한 명은 물건을 하차하고, 한 명은 열차 수신호를 하던 중 작업이 종료되지 않아 수신호를 보내며 문을 잡았는데도, 기차 문을 닫아버림. -직원이 손들고 수신호하며 발판을 발로 누르고, 뒷 칸 승무원에게도 알려 사고상황 확인했으나 탑승 후 열차 문을 닫으려 했고, 사고상황 보던 역무원은 그냥 사무실로 이동함. -작업하던 특송직원은 문 닫히는 상황에서 기차 문을 손으로 밀면서 물건을 받고, 열차에 올랐던 직원은 겨우 하차를 함. -KTX산천은 센서가 있어서 문 사이로 손을 내밀면 닫히다 열리지만, KTX는 센서가 없어 닫혀버리면 사고 발생 위험한 상황.

<p>천안 아산역</p>	<p>2019. 07.11. 11:41</p>	<p>개조칸 잠금장치 고장으로 적재공간 확보 못하여 통로공간에 적재함. -서울역 11시 출발. #125열차. 14호 개조칸 잠금장치 고장으로 적재공간 확보못함. KTX031호기는 이전에도 개조칸 고장났던 열차임. -입석 고객께 양해 구하고, 통로 쪽 공간 활용하여 물품 적재는 겨우 함. -지난주 주말 발생한 열차사고 때 특송에 뒤늦게 알려주거나, 차내 장비가 고장나면 승무원의 단말기로 고장 등록하게 되어 있으나 잘 이루어지고 있는지 확인 및 고장등록시 정비과정에서 제대로 된 수리여부 확인 필요함.</p>
<p>부산역</p>	<p>2019. 07.06. 12:30</p>	<p>열차출발 직전 열차고장으로 기지창 회항건이나 특송에 사전 연락없이 회항 1시간 후 유실물센터에 특송 물품 보관되어 민원 발생 및 배상건. -부산12:30-서울15:11 출발열차, 열차출발 직전 열차고장으로 기지창 회항했으나, 수산물 등 식품 적재되었으나, 회항 사실을 특송에 연락 안해주었고, 유실물센터에서 연락와서 열차내 특송 물품 적재되어 있으니 빨리 가져가라고 불쾌하게 짜증내서 사실을 알게 됨. -부산역에서 회항 사실을 1시간 이상 지나 알게 되었고, 세포, 수산물 등 6건 사고건 고객들께 전화드려 양해 구하자 고객센터와 부산역에 고객들 욕설 퍼붓고 민원발생 폭주되어 배상요청. ex) 202-2560-223: 40만원 횡값 날렸다고 항의하며 배상요청함.->결국 회수산물 20:30에야 배송 받음. -202-2560-621: 쿼업체에서 세포라 냉장보관 안되면 세포 녹는다 항의하며 배상 요청. 3) 부산12:30->서울 총 6건이나 있고, 세포,식품있어 매우 힘든 상황 발생.</p>
<p>광주 송정역</p>	<p>2018. 11.14. 12:30</p>	<p>열차탑장 적재된 물품 적재불허 및 적재 못하도록 기차에 적재하려던 기사의 물건에 발길질하는 사고 발생건. -11월14일. 우정국 물량 133개 적재차 일당 고용한 특송</p>

		기사가 열차내 물건 적재하려 하자, 정** 열차팀장이 열차위에서 적재하지 말라면서 적재 하려던 기사 가슴에 들고 있던 물건에 발길질하는 사건 발생건.
광주 송정역	2018. 10.26. 11:25	<p>열차팀장이 우정국 물품 적재 중 물건 적재에 대한 항의 표하였고, 이유없이 본사방침이라고, 특송 처장과의 전화도 거부한채 10호차 적재공간에 적재된 35개 물건 강제로 하차시키며 하차 안할 경우 물건을 내려 버리겠다고 함.</p> <p>-10.26.#544, 광주송정 출발 열차. 7호차.</p> <p>-11:25분. 544열차에 우정국 물건을 적재공간에 적재하는 도중, 열차팀장(정**팀장)이 7호차에 적재하고 있는 직원에게 우정국 물건 적재에 대한 항의를 표하였고, 고객 방해시 물건 빼라는 본사방침이니 갑자기 선반 위에 올려놓은 물건을 빼라고 하며 본인이 책임지겠다고 함.</p> <p>-특송사업처장과 통화 거부하면서, 도중에 물건 내려버린다고 한 후, 어떠한 협의도 없이 9호차와 10호차 적재공간 적재된 35개 물품을 강제 하차시킴. 또한 추후 대량 적재시 아예 적재를 못하겠다고 함.</p> <p>-결국 남은 35개 물량은 부득이하게 다음 열차인 512열차에 적재하였으나, 17호차 통로적재로 인해 입석승객의 민원이 제기 야기됨.</p> <p>-11:40분, #512 열차팀장 또한 물건을 못 싣게 하겠다, 익산역에서 다 내려 버릴려고 하다가 참았다 하는 등 적재할 때 마다 트러블이 많은 상황.</p>
마산역	2019. 04.24. 13:45	<p>열차팀장이 특송 작업 중이라 물품하차 수신호 확인도 없이 기차 개폐 시도하여 직원 물건들고 급하게 뛰어내리다 척추부근 통증과 염좌 발생됨.</p> <p>- 4월 24일 16:37분, #413열차. 서울13:45->마산16:37(진주행).</p>

	<p>수량4개(박스1개, 미포장2개(개조칸), 대전 물품1개) 적재 됨.</p> <p>평소에도 코로나, 진주행 열차라 자주 연락되며 도착시간 불규칙한 상황인데, 당일도 16:37-39분경 연락, 도착되었음.</p> <p>- 미포장 박스 1개 선하차 후, 개조칸 안쪽 물량 2개중 피아노건반 하차위해 열차에 다시 올라가자 경고음 울려 급하게 포장 박스와 함께 뛰어 내리면서 허리 뼈긋한 상태와 열차에서 하차 못해 사고발생 할 것 같아 당황했고, 열차는 다시 급하게 열렸다 닫힘. 사무실 돌아와 지금까지 허리 왼쪽과 척추부근에 누를 수 없는 통증이 느껴져 염좌 같은 증상이 느껴져 일단 허리는 지켜봐야할 것 같음.</p> <p>- 특송 작업 후 직원 수신호 후 열차 출발하는 공문이 하달되어 그동안 작업을 진행해 왔는데, 수신호 확인도 없이 물품 하차 완료 신호도 하지 않았는데 문을 닫음.</p>
--	--

[표 10] 업무상 안전사고 현황(자료 : 2020년 2분기 산보위 제출자료. KN노동조합)

○ 위계적 원·하청 구조하에서 안전사고 증가

위의 안전사고가 발생하는 사례들을 살펴보면 대부분이 열차팀장과 승무원 그리고 특송 노동자간의 수신호가 제대로 이루어지지 않아 끼임 등의 사고위험이 증폭되며, 열차문이 닫히고 출발하려는 차에서 뛰어내리는 과정에서 다치는 경우가 대부분이다.

열차팀장은 코레일 원청 직원, 승무원은 코레일관광개발 소속 자회사 노동자이다. 이들과 상·하차와 관련된 업무의 신호가 제대로 이루어지지 않는 이유는 원청인 코레일의 ‘업무’로 특송 업무를 파악하지 않기 때문에 열차팀장

의 입장에서는 ‘정시출발’ 지연에 따른 부담을 지지 않으려 하기 때문이다.

애초에, 정차시간에 특송업무를 위한 필요시간을 계산하지 않았기에 열차 팀장과 승무원, 그리고 특송 노동자들간의 갈등은 욕설과 폭행 등의 시비로 이어지기 일쑤다.

승무원이 상하차 업무가 아직 끝나지 않았다는 신호를 보내더라도, 승무원 역시 자회사 노동자이기 때문에 이러한 수신호는 무시되곤 한다.

이는 단지 짧은 시간 안에 물건을 빠르게 옮겨야 하는 특송 업무상의 고유한 위험이라고 말할 수 없다. 특정 사업이 외주화되면서 코레일 수송 업무에서 특송 업무는 외부 업체의 일로 간주되며, 원활한 수송을 방해하는 것으로 간주하게 된 것은 외주화로 인해 해당 업무상 필요 시간, 필요 인력, 필요 안전조치 등이 모두 원청의 시야에서 사라져버림으로써 발생한 위험이라고 볼 수 있다.

나. 집중적 노동강도 강화로 인한 근골격계 질환

승객의 승하차 시간을 이용하여 빠르게 무거운 배송물품을 상하차하므로 사고 위험과 더불어 근골격계 질환의 위험이 높아진다. 인력부족과 더불어 짧은 시간 안에 해당 물량을 모두 처리해야하기 때문이다. 더불어 노동자들이 짧은 시간에 처리해야 하는 압박으로 열차에 뛰어오르거나 뛰어내리는 동작이 반복되고, 중량물을 급하게 들어올리기 때문에 순간의 노동강도는 매우 높아지게 된다. 그리고 이는 위의 안전실태에도 나와 있듯이 끼임 사고를 회피하기 위해 열차에서 뛰어내리는 경우가 많으므로 전반적으로 중량물을 들어올리는 업무상의 특성뿐만 아니라, 정차시간에 특송 물품의 상하차 시간에 대한 여유시간을 포함하지 않기 때문에 근골격계 질환이 더 많이 발생하는

것으로 보인다.

“우리 직원들이 흔히 우스갯소리로 그 얘기를 해요. 서울역이나 이런 데 가면 직원들이 다 허리나 목을 못 써요. 무거운 물건들을 들다 보니까. 그래서 어기적어기적 걸어요. 디스크는 기본이거든요.”

“여러 개를 직원이 그 짧은 시간 안에 싣고 내리고 하잖아요. 서울역이라고 해서 인원이 많다고 해서 여러 명이 나가는 게 아니거든요. 2명씩 나가는 게 기본이에요. 너무 물량이 많을 때는 이 칸에 두 명, 저 칸에 두 명 이런 식으로 가야죠. 그런데 그 직원들이 그 많은 양을 수레로, 카트로 끌고 오면 정말 기진맥진해요.”

다. 원청인 코레일과 고객들의 이중 갑질로 인한 정신적 스트레스

특송을 사용하는 고객들은 보통 매우 빠른 배송을 원하는 경우가 대부분이기 때문에, 조금이라도 접수나 배송이 늦어지면 강한 클레임으로 이어지는 경우가 다반사다. 접수는 역사업소, KTX특송 고객센터, 인터넷 등으로 하고, 도착역에서의 배송은 역사업소와 KTX특송 고객센터, 퀵서비스와 연계해서 이뤄지는 경우가 많다.

“고객들이 굉장히 급하게 물건을 받기 때문에, 그런 부분에 대한 클레임이, 계속 클레임이 많이 걸려요. 특송 자체로는 사고가 많지 않아요. 그런데, 퀵을 연계해서 배송까지 하기를 원하는 고객들이 많거든요? 급하니까 그럴 때는, 저는 고객센터에서 근무하는데, 민원은 말도 못 해요. 심각하게. 그래서

정신노동도 많이 시달리죠.”

특히 1인 근무역이나 2인 근무역의 경우 접수와 같은 고객응대와 상하차 업무를 혼자 수행해야 하기 때문에, 노동자가 상하차 업무를 하기 위해서는 접수처를 비우고 가야해서 사무실 문을 잠그고 이동한다. 고객들의 경우 급하게 특송을 사용해야 하는데 해당 노동자가 자리에 없으니 악성 민원으로 이어지기도 한다.

고객의 악성 민원보다 더 문제인 것은 코레일과의 관계이다. 앞서 서술했듯이 코레일 측이 해당업무에 대해, ‘여객수송’을 위한 KTX에 화물수송을 부차적인 사업으로 인식하는 경향이 있는데다가 코레일과는 무관한 자회사의 별도 사업으로 인식하는 바람에 승하차시의 문제뿐만 아니라 수시적으로 일어나는 열차지연 등에 대한 정보를 통지해주지 않아 발생하는 문제가 있다. 특송 화물을 싣고 도착하는 열차가 지연되는 경우, 특송 사용 고객에 손해가 발생하는 경우는 코레일네트웍스 측이 손해비용을 부담하고 있다.

문제는 사고 등으로 인한 열차지연에 대한 정보를 알 수 없어 고객의 민원에 대해 적절하게 대응하지 못하면서 악성 민원이 되는 과정을 감수할 수밖에 없다는 점이다.

“코레일이 가끔 사고가 나요. 사고가 나서, 물건이 회항지 열차 차고지로 들어간 거예요. 그래서 부산역에서 받아야 할 물량들이 전체를 다 못 받은 사고가 났어요. 그러면 사고가 났었다고, 못 썼다고 얘기를 해주면 되는데, 그걸 갖다가 저희한테 전혀 통보를 안 하는 거예요. 그래서 나중에 유실물 센터에서 전화가 와서, 음식물 같은 게 있는데 부패된 냄새가 난다면서 짜증을 내면서 전화를 한 거예요. 저희한테 민원을 넣은 거죠 이게 계약상의 이

건 기본적으로는 그런 고지는 당연히 해야죠. 그런 게 있으면 그게 우리 잘못이 아니잖아요. 그래서 부랴부랴 직원이 차 가지고 가서, 빼갖고 와서 다 손해배상 했죠.”

“난리가 나죠. 우리는 가서 기다리고 있는데 열차가 안 와요. 근데 사고가 났대. 그리고 그 사고에 대한 손해는 우리가 물어. 코레일의 영업료에 포함된 것도 아니고, 우리가 물어. 코레일이 원인인 것은 그쪽에서 해야죠. 그런 거 아닌가요? 근데 우리가 다 해야해. 그런 것 그리고 또 이거를 예를 들어서 처리를 하려면 어떤 민원이 났거나 사고가 나서 처리를 하려면 시말서 같은 거를 써야 해요.”

라. 임대료와 수수료는 지불하지만 시설에 대한 사용권이 제한되어 있음.

특송 노동자들은 열차 적재칸을 무료로 사용하는 것도 아니도 접수처 등의 시설을 사용하기 위해 적게는 1여만원에서 많게는 수천만 원에 이르는 월 임대료를 코레일 측에 납부할 뿐만 아니라 별도의 수수료까지 지불하는 상황에서 특송 업무와 관련해 적절한 소통과 업무상의 필요한 협조와 정보공유가 필요하다고 주장한다.

역사 바깥의 장소를 임대할 경우 임시 컨테이너박스에서 접수와 물품 적재 장소를 사용하고, 역사 안을 이용할 경우는 수천만 원에 달하는 임대료를 지불하지만 냉·난방 시설이 제대로 되어 있지 않은데다, 냉방기를 추가로 설치하려고 하더라도 역 시설에 대해서는 코레일과 시설공단 측과의 협의가 필요해 에어컨 하나도 제대로 설치하기 어려운 구조이다.

일례로 광명역의 경우 특송 업무를 개시한지 7년 만에 에어컨을 설치했을

정도이다. 에어컨을 설치했더라도 35도가 넘는 한 여름의 경우 육체노동을 하는 특송 노동자들에게는 매년 ‘에어컨 설치’가 주요한 요구사항이지만 좀처럼 개선되지 않고 있다.

또한 코레일 직원이 아니라는 이유로 역사 내부의 샤워시설을 이용하지 못하고 있으며, 별도 샤워시설을 마련하는 것에 코레일네트웍스와 코레일 모두가 적극적이지 않아 16개역 중 특송 노동자들의 샤워시설을 갖춘 곳은 단 한 군데도 없는 상황이다. 또한 별도 휴게 공간조차 구비되어 있지 않아 고된 육체노동을 하면서도 물품창고와 사무실 간이의자 등에 앉아서 휴식을 취하고 있는 상황이다.



[그림 44] 동대구역 특송 물품 보관소

[참고] 특송 적재공간 확보 부족 및 미보호 관련 노동조합 자료.

1) 현재 특송공간은 KTX 7호, 종착역 12호, 중간역 14호/ KTX산천 8호차 적재함 및 선반에 적재하도록 되어있고, 상황에 따라 변경 가능하다고 되어 있다.

2) 영업료를 납부하는 사업이라 당연히 특송 적재공간이 보호되어야 한다. 하지만 철도공사는 특송 적재공간을 제대로 보호하지 않고 있으며, KTX는 열차승객이 우선되어야 한다고 하여 특송적재 공간에 트렁크 등 일반 고객들의 짐이 적재되도록 방치하고 있다. 특송 적재공간 보호를 받지 못하여 어렵게 작업하여 적재한 대량의 우정국 물량을 임의 하차시키기도 하고, 짐을 가득 들고 열차내 적재 작업차 탑승하는 짐을 가득 실은 무방비 상태의 특송직원을 발로 열차 밖으로 밀어내어 위험한 사고를 당할 위험에 처하기도 한다.

3) 고객이 대량의 물품접수를 요청하더라도 KTX 1량 당 3개호차에 국한된 특송적재공간의 부족으로 물량을 받지 못하고 있어 매출 증대의 저해 요소가 되고 있어 적재공간 확보가 이루어지지 않는 한 흑자를 낼 수 없는 구조라 적극적인 마케팅이 요청된다.

4) 이처럼 철도공사에 영업료를 기존에는 24%, 최근에는 8%를 납부하는 상황이라 적재공간 확보를 당연히 보호받아야 함에도 전혀 보호받지 못하고 있다.

*경중에 따른 직원에게 부과되는 손해배상

- 적자사업이라 손해배상보험에 가입되어 있지 못하고, KTX특송 손해배상액 변상기준 업무 중 발생한 손해임에도 책임 경중에 따라 직원에게 변상의 부담이 적용된다.

- 특송 적재공간이 잠금장치 등으로 보호되지 못하여 분실되는 경우도 발생하여 경제적 손실을 보상해야 하는 경우도 발생하며, 배상보험 가입이 안되어 있어 물품이 없어졌다는 이유로 아무 잘못없이 사고처리는 직원 개인경비 처리하는 경우도 발생한다.

5) 주차업무

주차업무는 전국 여객역 및 광역전철역 주변의 136개 주차장을 운영하는 것으로 코레일네트웍스 자체 사업으로 분류된다. 흑자 사업이지만 다른 자체 사업들과 마찬가지로 코레일이 수익률을 통제하고 있으며, 흑자 수익이 발생하는 특정 주차장의 경우는 네트워크로부터 운영권을 해지하고 민간위탁 사업으로 전환, 코레일의 수익으로 돌리는 등의 행태가 반복되고 있다. 주차장을 운영하는 노동자들의 휴게공간이 매우 열악하며 비좁은 곳에서 장시간 노동을 하는 등의 문제가 있지만 상대적으로 고령 노동자가 고용되어 있기 때문에 상시적인 고용불안으로 노동조건이나 작업환경을 위한 개선의 목소리를 적극적으로 내기 어려운 조건이다.

○ 운영현황 : 철도주차장 136개소

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
개소	철도	95	95	100	111	120	124	129	136
	외부	18	13	9	2	0	0	0	0
	계	113	108	109	113	120	124	129	136

* '20년 신규운영 : 오이도(3.9), 동해(4.1), 목호(4.1), 나주(4.27), 진주(6.1), 부산선상A 정기권(8.1), 풍산역(9.3)

** 알리오 공시.

가. 주차업무 노동자들의 고용불안

주차업무 노동자들은 자회사 소속 무기계약직임에도 불구하고 상시적인 고용불안을 느끼고 있다. 그 이유는 주차 사업의 수익구조와 연동된 것과 고령 노동자라는 조건이 중첩되기 때문이다.

다른 ‘자체 사업’들과 마찬가지로 주차사업역시 코레일네트웍스 차원의 자율성이 심각하게 제약되어 있는 상황에서 이뤄지고 있다. 우선 영업수수료는 총매출의 47%를 가져간다는 점이다(2020년 상반기부터 총매출의 43%에서 47%로 인상). 유일한 흑자사업이라는 이유로 과도한 수수료를 납부하도록 하고 있다.

** (참고자료) 무인화 주차시스템(2단계) 구축(안) 자료. 2016.09

4 손익분석

(단위 : 백만원)

구 분	합계	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
1. 매출액	59,793	11,722	11,839	11,957	12,077	12,198
총수입	59,793	11,722	11,839	11,957	12,077	12,198
2. 매출원가	42,178	8,338	8,105	8,380	8,587	8,768
인건비	8,315	1,768	1,475	1,578	1,688	1,806
영업료	25,711	5,040	5,091	5,142	5,193	5,245
운영비	4,784	938	947	957	966	976
감가상각비	2,961	592	592	592	592	593
유지보수비	407	-	-	111	148	148
3. 매출총이익	17,615	3,384	3,734	3,577	3,490	3,430
4. 판매비와 관리비	4,186	821	829	837	845	854
5. 영업이익	13,429	2,563	2,905	2,740	2,645	2,576
6. 영업외수익	-	-	-	-	-	-
수입이자						
7. 영업외비용	-	-	-	-	-	-
상기차입금이자						
8. 결상이익	13,429	2,563	2,905	2,740	2,645	2,576
9. 법인세전 순이익	13,429	2,563	2,905	2,740	2,645	2,576
10. 법인세	2,955	564	639	603	582	567
11. 당기순이익	10,474	1,999	2,266	2,137	2,063	2,009

※ 산정방법

- 매출액 : '16년도 예상매출 기준으로 매년 1% 상승
- 인건비 : '16년도 1인당 인건비 28백만원 기준(매년 7% 상승)
- 영업료 : 매출의 43%, 판매비와 관리비 : 매출의 7%, 법인세 : 세전순이익의 22%

노동조합에 따르면 주차사업 중에 흑자가 예상되는 곳은 민간기업에게 넘기고, 적자가 예상되는 곳이거나 수익이 적게 발생해 민간에서 위탁운영하기 어려운 곳은 코레일네트웍스가 감당하도록 하면서 코레일이 코레일네트웍스의 사업구조를 악화시키고 있다고 이야기한다.

또한 공사 직원들은 주차이용을 무료로 사용할 수 있도록 하면서 그 부담을 코레일네트웍스가 부담하도록 해놓았다. 이에 대해 주차업무 노동자들은 ‘코레일의 갑질’이라고 말한다.

“철도공사가 어떤 갑질이 있느냐면 자기네 공사는 출퇴근 차량을 등록을 시켜요. 우리 주차운영처에다 공문을 띄어갖고 한번은 이런 경우도 있어요. 양평 같은 데는 주차 대수가 160대 인데, 코레일 직원 등록대수는 230대에요. 이걸 무료거든요? 철도공사는 다 무료예요.”

이러한 수익구조, 즉 높은 영업료와, 수익이 발생하는 주차장은 민간위탁으로 언제든지 넘어갈 수 있다는 불안감에 더해 대다수가 고령 노동자라는 조건이 노동자들의 해소되지 않은 고용불안을 낳고 있다.

나. 주차업무 노동자들의 업무

보통 주차업무는 주차장 입구에 마련된 안내소에 앉아 주차 차량의 입·출 관리만 하는 것으로 생각되기 쉬우나 주차장 전반에 대한 시설관리 및 청소 업무의 양과 내용이 상당하다.

우선 주차 차량이 무단으로 투기하는 쓰레기량이 상당하다. 주차장 한편에 소변은 물론이고 대변을 처리해야하는 일이 다반사일 뿐만 아니라 집에 있는

쓰레기 등을 가져와 봉지째 버리는 경우가 빈번하여 100리터 쓰레기봉투를 채우는 정도의 쓰레기 청소 업무가 매일 이루어진다.

또한 주차장 주변의 화단관리를 하기 위해 제초작업, 나무 가지치기 등의 업무를 포함한다.

다. 주차업무 노동자들의 비좁은 작업환경과 위험

주차 노동자들의 노동조건에서 가장 큰 문제는 작업환경에 있다. 비좁은 공간에서 냉난방이 제대로 되지 않는 환경에 장시간 노출되기 때문에 온열질환에 쉽사리 노출되며, 좁은 공간에서 대민업무를 수행하면서 공황장애 등의 정신질환을 얻기도 한다.

“능곡 주차장 같은 경우에 한사람이 앉아 있으면 빠듯해요. 그래서 한 사람이 앉아 있는 건데, 어느 정도로 이용하는 거면 순회를 다녀와서 잠깐 앉아서 차 한 잔 마시고 설 수 있는 근무지인데도 불구하고 거기서 하루 종일 8시간, 9시간을 근무하는 거예요. 하루에 거기에서 근무하시는 분들이 호소하는 것이 뭐냐면. 나중에 한 2년 정도 근무하고 나면 공황장애 같은 거 장소가 협소한 곳 못 들어가고 하는 거 있잖아요? 그런 경우를 자꾸 호소하세요.”

업무상의 스트레스가 원인이 될 수 있으나 산재입증이 쉽지 않다는 판단으로 제대로 된 보상이나 보호조치가 이뤄지지 않은 채, 고령에 따른 문제로 인식되는 경향이 지속되고 있다.

6) 연계교통

연계교통 업무는 광명-인천간 공항버스와 사당-광명간 셔틀버스로, 역사와 연계한 버스 운행이 주업무이다. 애초에 코레일 측이 운수업에 대한 고려가 부족한 상태에서 노선을 운영하는 과정에서 현장 노동자들과 관리자들 간의 갈등이 지속되고 있다. 특히 배차와 관련하여 현장 노동자들의 작업조건 조정에 따른 의견이 반영되지 않고 있으며 근로 간주시간에 대해서도 축소 산정되었다는 지적이 있다. 특히 코로나19 상황에서 외국에서 유입된 승객들을 수송해야 하는 상황에 대해 노동자들의 감염위험에 따른 조치가 이뤄지지 않아 노동자의 불안이 크다.

가. 실질 운행시간 축소 산정으로 인한 위험

회사 측에서 산정한 차량 1대 1회당 준비 및 운행시간과 노동자들이 실제 업무시간을 측정해 산정한 준비 및 운행시간의 차이는 아래와 같다.

회사측 소요시간

구 분	소요시간	내 용
출발대기(일반)	0:05	고객승차(체크인 업무개시 전/후)
출발대기(보안)	0:07	보안수하물 상차, 고객승차
운행(광명→T1)	0:50	운행
하차(T1)	0:03	보안수하물 하차, 고객하차
운행(T1→T2)	0:15	운행
하차(T2)	0:02	보안수하물 하차, 고객하차
승차(T2)	0:10	승차장이동, 차내정리, 고객승차
운행(T2→T1)	0:20	운행
승차(T1)	0:05	고객승차
운행(T1→송도국제교)	0:22	운행
승차(송도국제교)	0:01	고객승차
운행(송도국제교→광명)	0:30	운행
하차(광명)	0:05	고객하차, 차내정리, 대기장소이동
업무준비(출근)	0:20	A
업무마감(퇴근)	0:20	
세차 및 주유	0:40	

근무자 실제 소요시간

구 분	소요시간	내 용
출발대기(일반)	0:10	고객승차(승차권검표 및 판매)
출발대기(보안)	0:15	보안수하물상차,고객승차(승차권검표및판매)
운행(광명→T1)	0:50	운행
하차(T1)	0:03	보안수하물 하차, 고객하차
운행(T1→T2)	0:15	운행
하차(T2)	0:02	보안수하물 하차, 고객하차
승차(T2)	0:15	승차장이동7분,차내정리3분,고객승차5분
운행(T2→T1)	0:20	운행
승차(T1)	0:05	고객승차
운행(T1→송도국제교)	0:22	운행
승차(송도국제교)	0:01	고객승차
운행(송도국제교→광명)	0:30	운행
하차(광명)	0:10	고객하차,차내정리,대기장소이동
업무준비(출근)	0:20	
업무마감(퇴근)	0:20	
세차 및 주유	0:40	
추가시간	0:18분	
B	0:15분	1일1회 바닥청소(빗자루,대걸레)
	0:10분	1일1회 요소수주입

사측에서 산정한 시간과의 차이는 보통 출발 대기시간에 소요되는 승차권 검표와 판매, 수하물 상차 및 고객 승차 시간의 차이, 또한 고객이 하차한 뒤 차내정리 후 고객의 승차시간, 그리고 대기 장소로 이동하는 시간이 모두 과소 산정되어 있다. 하루 평균 4회~5회 운행시간으로 적정 운행시간을 산정하면 법정 휴무시간 포함해 17시간 10분(회사측)과 19시간 05분(실제 소요시

간)으로 2시간의 차이가 발생한다.

노조측은 사측이 15시간 기준으로 임금설계를 하고 있어 실제 근무시간보다 적은 15시간 분의 임금만을 지급하고 있을 뿐만 아니라 2018년 임단협에서 사측이 근로시간을 잘못 산정한 것을 인정, 17시간 분에 대해 세부논의를 이어가기로 했으나 52시간 도입 등의 이유를 들어 현재까지 실질 노동시간은 인정되지 않고 있다.⁹⁾

사측에서 제시한 운행시간에 따르면 버스운전 노동자들의 식사시간이 보장되지 못하고 있으며, 1회 운영에 필요한 2시간 50분 운행 후 20분 정도의 휴게시간이 보장되지 못하고 있다. 노동자들은 실질 준비시간이 적게 책정되었기 때문에 실제 운행시간을 단축하기 위해 신호위반, 과속, 끼어들기, 지정차로 위반을 강행하는 위험을 자발적으로 선택할 수 있는 요인이 강화된다. 또한 충분한 휴식시간이 보장되지 않아 졸음운전의 위험 또한 높아진다.

나. 코로나19시기 특별수송으로 인한 위험

운행시간에 대한 여유율이 없는 상황에서 코로나19시기에 운전노동자들은 해외입국자를 수송해야하는 특별임무를 할당받았다. 입국자들 모두가 코로나19검사를 받기 전에 수송해야 하기 때문에 버스 내 감염의 위험도가 높은 상황에서 수송을 하게 되면서 모든 운전자는 방호복을 착용하고 운전하게 되었다. 방호복은 신체 온도를 높이고, 땀배출이 어렵기 때문에 방호복을 착용한 채 운전을 할 경우 최대한 운전속도를 안전한 수준에서 유지하거나 운행회수를 줄여 운전자의 안전을 높이는 등의 조치가 필요하다. 그러나 이러한 추가

9) 노조측의 자료에 따르면, 경기도가 운행하는 용남 공항 리무진 운행시간은 군포-인천 공항의 경우 4회 운행을 기준으로 12시간, 영통-공항의 경우 10시간이지만 근무인정 시간은 16~17시간이다.

적인 조치없이 특별 수송업무를 부과하고 있어, 노동자들은 사고의 위험을 감수하더라도 최대한 빠른 속도로 운행을 할 수밖에 없다고 이야기한다.

“방호복 입고. 뒤에선 기침을 해대요. T1에서 광명역까지 오는 데. 지금은 40분 걸려요. 왜? 폴락셀이예요. 폴락셀이란 게 말 그대로 옆도 안 봐요. 말도 않고 오로지 운전만 해요. 그냥 미친 척하고 와요. 광명역까지. 왜? 기침하고, 여기 확진자들이 많이 났습니다. 뉴스 보면 송정리에서 내가 태워온 손님이 코로나 걸렸대요. 이 방호복 자체에 땀 배출이 전혀 안 돼요. 아시잖아요. 더운 날. 목구멍까지 숨이 다 차요.”

“우리 기사도 에어컨을 안 틀어요. 외부 환기만 틀어요. 쉽게 말씀드려서 이 티를 입으면 조금 날씨 더운 날은 여기서부터 땀이 안 빠져요. 등까지. 그러면 이 열이 올라오면 방호복 열이 안 빠지고 마스크를 쓰면 머리가 멍해요. 그런 스트레스 많이 받습니다. 근데 몰라줘요.”

7) 고객센터

코레일 고객센터는 2004년 이전까지는 코레일 직접고용 노동자들이 담당했다. 이후 민간업체로 외주화되었다가 코레일네트웍스 자회사로 전환되었다. 고객센터는 역무 업무의 특정 속성이 분리, 외주화된 것이지만 코레일네트웍스 ‘자체사업’으로 분류되어 있다. 현재는 자동화 등의 요인으로 과거에 비해 콜 인입량이 줄어들고 있어 고용에 대한 불안을 느끼고 있다. ‘콜 수’가 줄었다는 이유로 적정한 인건비가 책정되지 않고 있고, 원청에 의한 인건비 통제

가 강하다. 응대 노하우 등이 필요한 직무이고 근속연수가 적지 않은 편인데 최저임금 수준의 임금으로 유지되고 있다.

콜 인입량이 줄었지만 민원, 문의의 질이 올라가 건수가 줄어든 만큼 콜 당 응대시간이 길어지고 있어 '사양산업'이라는 인식과는 달리 업무량이 줄어들지는 않았으며, 업무의 필요성 또한 마찬가지이다.

가. 고객센터의 업무

○ 외주화 이전

2004년 입사한 A씨는 철도청(현 코레일) 소속 1년 계약직으로 고객센터 근무를 시작했다. 철도청에서 고객센터를 직접 운영 했고, 430여명이 근무했다. 당시에는 고객센터의 팀장, 교육강사 센터장이 철도청 직원이었다.

외주화는 2005년 이뤄졌는데, 노동자들에게 별다른 설명 없이 새로운 계약서에 '서명'하라고 계약서를 회람해서 대부분의 노동자들이 해당 서류에 서명을 했다. 그 결과 고객센터 노동자들은 철도청에서 '코레일서비스넷'이라는 민간업체로 소속이 옮겨졌다.

“당시에는 외주화라는 개념이 없었어요. 관리하는 회사가 바뀐다는 것이 무엇을 의미하는 것인지 몰랐어요. 그 당시 분위기 자체가 관리자들이 사인하라고 하면 무조건 사인할 수밖에 없는 분위기였으니까 알아볼 것도 없고 따져볼 것도 없었어요.”

계약서를 작성하자마자 교육강사, 센터장, 팀장들이었던 철도청 직원들이

다 철수했고 새로운 사람들이 그 자리에 왔다.

2007년도 즈음에 무기계약직으로 신분이 바뀌어서 '1년 단위 계약서를 작성하지 않아서 편하다' 정도의 생각만 있었다. 처우는 달라지지 않았다. 임금이 오르는 것도 아니었다.

당시의 노동조건은 업무시간 20분전에 출근해 10분 정도 교육을 받고 업무를 시작했다. 콜 인입량이 많아 3초에 한 콜씩 콜이 들어왔다. 식사시간은 45분이었지만, 그나마 지켜지지 않았고 30분 식사시간인 경우가 대부분이었다.

철도청에서 직접고용 당시에는 50분 일하고 10분 휴식시간이 보장되어 있었다. 별도 휴게시간이 보장되어 있어 점심시간이 45분만 주어진 것에 불만은 없었다. 그러나 외주화 이후 휴게시간이 사라지면서 점심시간 45분만이 남아있었고, 그나마도 30분으로 단축 운영되었다. 고객센터와 같은 외주업체의 경우, 센터장(관리자)의 재량에 따라 노동조건이 쉽게 변하는 경향이 있다. 관리자를 규제하고 제어할 만한 체계가 존재하지 않기 때문에, 무소불위의 권력을 행사하거나 부당한 지시를 내리는 경우가 많다.

고객센터의 업무량이 많다보니 퇴사율이 늘면서 정원 대비 인원이 항상 부족했다. 그러면서 센터장의 재량으로 휴게시간을 없애고 업무시간에 대한 통제가 강화된 것이다.

노동조합 결성 이후 고객센터 노동자들이 가장 원했던 것은 점심시간 1시간이었다. 현재 점심시간은 1시간으로 변경되어 운영되고 있다.

○ 자회사 전환 이후 노동조건

KTX가 개통된 2004년경 콜업무가 급증하게 되는데, 당시 콜센터 노동자

1인당 250~400콜까지 받았다고 한다. 예약과 열차 시간조회 문의가 가장 많았다. 430여명의 인원이 유지되다가 인원이 줄기 시작한 것은 2010년 이후이다. 콜 수가 줄기 시작하면서 인원을 줄이기 시작해 현재는 180여명이 콜센터 업무를 하고 있다. 그러나 1인당 업무량은 줄어들지 않았다. 2010년 기준 하루 6시간 50분 실질 통화시간을 채우고 더불어 240콜을 받아야 실적급을 유지할 수 있었다. 2010년 당시 실적급(인센티브)은 최대 33만원이었다. 33만원 기준으로 순 통화시간과 240콜을 못 채우면 실적급이 단계적으로 줄어드는 형태이다.

자회사로 전환되고 노조가 설립된 후, 2019년부터 실질 통화시간 4시간 20분을 채우거나 130콜을 채우거나 둘 중의 하나만 충족하면 실적급을 받을 수 있게 변경되었다. 다만 실적급은 10만원으로 줄어들었다. 콜 수가 줄어든 만큼 실적급이 줄어들어, 최저임금 인상분 만큼 실질임금이 올라가는 효과가 상쇄되었다.

“예전에는 콜이 많았으니까 실적급이 높았는데, 콜이 줄어들면 실적이 감소해요. 대신 실적급도 줄어요. 그러면, 콜이 줄면서 상담사들의 월급도 줄죠. 대신 매년 최저임금은 올랐잖아요. 그에 따라 저희 월급도 오르긴 올랐는데 체감이 안 되는 거예요. 실적급이 줄어들니까. 결국 임금수준은 똑같아요”

현재, 코로나19로 인해 콜 인입량이 감소하면서 하루 50~60콜 정도로 받는 콜수가 떨어진 상황에서 130콜 기준이 아니라 인입되는 콜 기준 응답율(90~95%)를 맞추는 것으로 한시적으로 변경된 상태이다.

○ 업무의 내용 : 역무업무와 유사·동일업무

2019년 <철도고객센터 운영업무 위탁협약서>에 따르면 고객센터의 업무는 아래와 같다.

제5조(위탁업무의 범위) ① 한국철도공사가 코레일네트웍스(주)에게 위탁하는 업무의 범위는 다음과 같다. 다만, 업무수행 상 추가업무가 필요한 경우에는 한국철도공사와 코레일네트웍스(주)가 협의하여 일부를 변경하거나 추가할 수 있다.

가. 철도고객센터의 전반적인 관리·운영에 관한 업무

1. 한국철도공사가 제공한 시설 및 장비 등을 관리하는 업무
2. 상담원 채용 및 보수 등 인력운영에 관한 업무
3. 고객응대품질향상을 위한 상담원 교육에 관한 업무
4. 고객정보관리에 관한 업무
5. 통화품질 및 평가에 관한 업무
6. 고객센터 시스템 운용·관리에 관한 업무
7. 고객응대체계 개선에 관한 업무 등

나. 철도여행정보, 승차권예약 및 고객 불편사항 등에 대한 안내·처리업무

1. 열차운행정보(시각, 운임, 소요시간, 잔여석 등) 안내
2. 승차권 예약·변경·구입·반환·정산 등에 관한 안내
3. 코레일멤버십카드 이용방법 및 서비스 등에 대한 안내
4. 승차권 예약·결제, 변경 및 취소처리, 예약기록조회, 회원실적 정보조회, 회원정보 조회·변경, 수수료 및 포인트 조회 등
5. 예약 및 안내오류에 대한 민원처리, 수수료 발생에 관한 안내
6. 열차사고·지연·운행중지·시스템 장애 등에 관한 민원안내 접수
7. 한국철도공사에서 운영하는 관광상품 안내 및 판매
8. 레일플러스카드 안내 및 기타철도 이용 관련 각종 정보 안내

다. 상기 조항 외에 필요한 경우 한국철도공사와 코레일네트웍스(주)가 상호 협의하여 정한 업무

고객센터가 처리하는 업무는 열차 운행정보 안내와 더불어 승차권 예약, 결제, 변경 및 주소처리, 회원정보 조회·변경을 포함해 열차사고 등에 대한 민원 접수, 철도공사에서 운영하는 관광상품 안내 등을 포함한다. 이는 역무 업무 중에 역사 시설관리 및 차량 운행과 관련된 소통 및 직접적인 안전 조치 등을 제외하고는 거의 대부분의 업무가 중복된다.

“고객센터에서는 온갖 민원접수와 사고접수 등 모든 철도 업무를 다해요. 유실물 접수와 처리도 하고, 장애인·노약자 이동 지원 연계, 성추행 사건 처리도 해요. 코레일 정규직들이 여행센터에서 판매하는 상품들을 고객센터에 서도 같이 판매하고 있고요.”¹⁰⁾

나. 역무업무 중 특화된 고객센터 노동의 외주화

다만 차이점은 역무업무는 역사 내에서 이루어진다는 점, 고객센터의 업무는 전화상으로 이루어진다는 점이다. 즉 일반적인 고객센터의 경우처럼 특정 업무가 고객센터로 이관하여 고객센터에서만 상담 및 판매업무가 이뤄지는 것이 아니라 역무 업무의 일부 업무와 동일 업무를 수행하고 있다.

2019년 코레일 ‘노사 및 전문가 중앙협의기구’에서는 ‘2020년 위탁비 설계 시 시중노임단가 100% 반영’ 합의를 작성했다. 타 공공기관에 비해서도 현저히 낮은 코레일네트웍스 노동자들의 임금 격차를 해소하기 위한 합의였다. 그러나 이 합의서에서는 해당 합의가 적용되는 대상업무가 명시되어 있다. 그 기준은 코레일 정규직의 동일 유사업무의 여부이다. 코레일측이 제시

10) 오마이뉴스(21.1.28), ‘KTX특송 업무하며 다치기 일쑤, 세금떼면 월급은 169만원’, 조지현 고객센터지부장 인터뷰 재인용.

하는 동일 유사업무는 광역역 업무, 철도 승차권 발매업무, 일반역업무 위탁 철도차량정비, 도장·세척 업무이고, 그 외, 고객센터, 주차, 질서지킴이, KTX 특송 등 소위 ‘자체사업’으로 분류된 업무가 동일 유사업무가 아니라고 판단했다.

이로부터 이중적인 차별이 발생한다. 즉 코레일과 자회사 간의 차별, 자회사 내부 노동자들 사이의 ‘유사 동일업무’ 여부를 둘러싼 차별.

그러나 앞에서 ‘자체 사업’으로 분류된 업무들 전부가 코레일 측으로부터 위탁된 사업이기 때문에 이러한 구분은 임의적이다.

특히 고객센터 업무의 경우 역무업무를 시대적 상황변화에 맞추어 고객센터 비스를 한층 더 강화하기 위해 ‘전화상담’ 업무를 특화시킨 것인 만큼, 업무상의 차이가 있을 수 없고 업무의 내용은 동일하다.

고객센터 상담원들은 매년 4명씩 코레일에 파견되어 정규직과 같은 사무실에서 민원처리(VOC) 등 코레일 정규직들의 업무를 함께하고 있다. ‘불법파견’의 시비가 발생할 위험을 감수하고 코레일 측이 고객센터와의 협업과정을 진행하는 것은, 고객센터 업무가 역무업무와 동질적인 속성을 상당부분 공유한다는 점을 보여준다.

한국사회에서 고객센터라는 형태로 특정 업무를 외주화한 경우가 일반화되면서 ‘고객센터’업무는 별도의 독립적인 업무라는 인식이 형성되었다. 그러나 코레일 고객센터뿐만 아니라 일반 고객센터 업무도 원청의 민원서비스 업무의 일부이기 때문에 그 구분이 쉽지 않다. 특히 코레일 고객센터의 경우처럼 원청도 동일한 업무를 다른 형태로 수행하고 있을 경우에는 더욱 그렇다.

그럼에도 불구하고 자회사로 외주화한 것에 더해 ‘동일 유사업무’가 아니라는 판단은 외주화된 업무는 독자적인 업무라는 사회적 인식이 역으로 작용된 결과일 뿐, 내부 작업방식을 구체적으로 파악하고 있는 코레일이 이러한 근

거를 들어 이중의 차별을 만들어내는 것은 합리적이지 않다.

다. 외주화로 인한 전문성과 업무의욕 감소, 노동강도의 강화

○ 위탁업무로서 고객센터 업무에 대한 코레일의 지배력

‘자체사업’으로 간주된 고객센터 업무가 코레일의 위탁업무라는 점은 <철도고객센터 운영업무 위탁협약서>에 나타난다.

협약서에는 고객센터 업무를 ‘코레일네트웍스(주)의 규정과 관계법령에 따라 자율적으로 운용’한다고 명시되어 있지만, 콜업무에 대한 성과와 통화품질, 인건비 내역 등을 포괄해 노동조건과 작업환경에 대한 세세한 부분까지 규정하고 있다.

우선, 코레일은 매월 15일 기준으로 응답률 85% 미만인 경우 계약금의 일부를 면제할 수 있게 하면서 전반적인 콜 수에 대한 통제를 하고 있다.

제8조(인력운영) ① 코레일네트웍스(주)의 종사원에 대한 근무는 코레일네트웍스(주)의 규정과 관계법령에 따라 자율적으로 운용한다.

② 코레일네트웍스(주)는 상담원 응답률이 철도고객센터 서비스수준 협약서(SLA)에 명시된 목표에 부합하도록 인입호를 사전 분석하여 상담인력을 적절하게 탄력적으로 운영할 수 있다. 다만, 매일 15일 기준으로 설계인원 대비 5% 이상 부족으로 응답률이 85% 미만인 경우에는 설계인원을 기준으로 해당 월의 부족인원에 대한 인건비를 공제한다.

③ 코레일네트웍스(주)는 서비스 품질향상을 위해 전문상담원(관리인력) 및 지원인력을 별도로 두고 통화품질관리에 만전을 기하여야 한다.

④ 코레일네트웍스(주)는 철도고객센터 응답률 향상을 위하여 필요한 조치(상담부스 증설 및 별도 고객센터 설치 등)를 할 수 있으며, 이 경우 한국철도공사는 이를 위한 시스템 구축,개선 등에 협조한다.

제9조(위탁수수료 및 청구) ① 위탁수수료는 고정급을 월정액으로 지급한다. 단, 국민건강보험료, 노인 장기요양보험료, 국민연금보험료 등은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제73조 및 「정부 입찰계약 집행기준」 제17장에 따라 분기별 사후 정산한다.

② 코레일네트웍스(주)는 위탁수수료 총액에 철도고객센터 서비스 수준 협약서(SLA)에 의거한 인센티브 또는 페널티를 적용한 금액을 익월 3일 이내에 한국철도공사에게 청구하며,

한국철도공사는 코레일네트웍스 주식회사의 청구내역을 확인한 후 같은 달 20일(20일이 토 일, 공휴일인 경우에는 그 전일)까지 코레일네트웍스(주)에게 해당 수수료를 지급한다. 단, 인센티브 및 페널티는 예산 범위 내에서 분기별 지급한다.

계약서뿐만 아니라 ‘철도고객센터 서비스수준 협약서(SLA)’를 별도 작성하여 인센티브와 페널티 적용의 기준을 제시하고 있으며, 매일 콜수 등의 성과치에 미달하는 부분을 산정하여 매일 위탁수수료를 지급하게 되어 있다. 즉 사실상 월단위의 생산성 관리와 이와 연동된 금액을 지급하게 함으로써 자체 사업의 자율성 보다는 ‘상시·지속업무의 위탁’에 대한 일상적인 지배력을 행

사하고 있다고 볼 수 있다.

○ 외주화의 비효율성 : 전문성·업무의욕의 저하

기업이 외주화를 선택하는 이유는 크게 두 가지다. 하나는 해당 기업에 존재하지 않는 전문성이 필요로 하는 업무가 있을 경우, 다른 하나는 기업의 비용 절감 차원에서 이뤄지는 내부 업무의 외주화.

콜센터의 경우 고객센터 확대의 필요성과 서비스 전문 업무의 특성화를 위해 기존의 서비스 업무에서 별도 업무로 특화되었다. 처음에는 서비스 응대관련 전문성의 요소가 강조되었지만, 이를 서비스 = ‘여성화된 친절’로 간주하면서 여성노동자들 중심의 저임금화된 업무로 외주화되었다. 즉 외주화는 전문성의 외양을 띠고 비용절감의 차원에서 시작되었으며, 시간이 흐를수록 전문성보다는 ‘민원 방어’의 기능이 강화되면서 전문성은 오히려 후퇴하고 있는 상태로 운영되고 있다.

전문성이 약화되는 경향은 첫째, 외주화된 업무에서 업무 개선을 위한 의견개진이나 원청과의 소통이 매우 어렵다는 점 둘째, 교육이 부실해지면서 발생하는 업무 대응력의 저하 셋째, 콜센터 업무를 ‘민원해결’이 아니라 ‘민원방어’수준으로 간주하면서 콜센터 자체의 권한이 축소되어 일의 해결이 아니라 안내와 방어 수준으로 업무 내용이 변질되는 문제 등으로부터 발생한다.

“회원권은 우리가 전화상으로 반환이 돼요. 근데 비회원권은 반환이 안 돼요. 이게 되게 문제가 있는 거잖아요. 전산으로 다 확인 되는 건데. 그리고 또 하나. 그럼에도 불구하고 비회원이 역에 가서 종이로 구입한 건 우리가

반환접수가 돼요. 되게 누구는 해주고, 누구는 안 해주고. 되게 불합리하잖아요. 우리 이거 고쳐달라고 건의를 하고, 한 10년 걸렸나? 이렇게 해서 지금은 다 전화상으로. 어쨌든 오랫동안 건의를 했는데 이제야 개선이 된 거죠.”

서비스상의 불편은 고객으로부터 제기된다. 이를 시스템상으로 개선하기 위해서는 고객 응대를 하는 노동자들의 시스템 개선의견이 효과적으로 반영되어야 하는데, 외주화된 노동에서는 이러한 피드백의 과정에 매우 취약하다.

또한 전화응대는 전산시스템의 활용과 함께 이루어지는데, 이러한 전산시스템은 코레일의 의도와 작업방식에 따라 설계·구축되기 때문에 코레일측에서 제공된다. 뿐만 아니라 컴퓨터, 책상, 의자, 상담을 위한 헤드셋 그리고 건물까지 모두 제공된다.

전산시스템에 대한 개선은 지속적으로 이뤄져야 하며, 이러한 프로그램 개발의 책임은 코레일측에 있다.

“저희 시스템 같은 경우, 사용하고 있는 시스템은 코레일이 만들어서 주잖아요. 그리고 컴퓨터 같은 경우도 코레일에서 제공을 해요. 저희는 정말 고객센터에 개인용품을 빼놓고는 모든 게 코레일에서 제공하는 책상과 물품으로 저희가 일을 해요. 그런데도 불구하고, 저희가 일하는 시스템 되게 불편해요. 이 부분 개선을 해달라고 그러면 예산이 없대요. ‘이 시스템 좀 손 좀 봐 달라, 제발 이 부분은 이렇게 고쳐 달라’ 매번 요구하지만. 맨날 노사협의안에 올라와요. 하지만 이게 고쳐지질 않아요. (코레일에선) ‘예산이 없다’, ‘검토는 해보겠다.’ 검토만 하지, 2015년에 시스템 한번 바꿔주고는 그 이후로는 손을 안 대고 있어요. 시대가 변하고, 시스템이 바뀌고 있는 데도 불구하고 본인들이 정작 필요한 건 다 바뀌요. 근데 고객센터에서 필요한 시스템이라든지 이

런 부분들은 바뀌주지도 않고, 저희 컴퓨터 중에 2011년 걸 사용하는 게 있어요. 그것도 256MB도 안 돼서, 되게 버벅거리서 시스템 한번 컴퓨터 켜서 구동하는데 엄청 시간이 걸리거든요. 그런 걸 갖고 아직도 일을 하라고 해요.”

10여년 전의 컴퓨터를 사용하고 시대의 변화에 맞춘 시스템 개선이 이뤄지지 않는 조건에서 신속한 고객서비스를 기대하기는 어렵다. 지연된 처리속도를 메우기 위해 상담사 노동자들은 그 시간동안 고객에게 양해를 구하거나 불필요한 사과 멘트를 채우면서 업무를 하고 있다.

콜센터 업무의 특성상 새로운 상품과 정보에 대한 지속적인 교육은 필수적이다. 이는 콜센터노동의 ‘친절’의 핵심이다. 단순한 쿠션어의 사용이 아니라 정확한 정보의 제공이 매우 중요하다.

그러나 인력파견업체에 불과한 자회사가 교육을 전담하면서 교육에 대한 투자가 매우 어려운 조건하에서 전반적인 서비스 질이 하락된다.

“서비스 질이 자회사로 가면 떨어지는 건 명확해요. 교육이나 이런 걸 예전에는 코레일에서 직접 했었는데, 지금은 자회사에 맡겨놓은 거잖아요. 늦어요. 뭔가 전달되는 게 늦고, 전문적이지 않고. 자체에서 개발하는 교육이라거나 전달 받고 만드는 교육이 질이 떨어져서 오랫동안 어떤 상담 품질이나 이런 게... 한번 평가를 받아봐야 될 것 같은데, 좋아지지 않는 것 같아요. 점점 나빠지는 것 같아요.”

○ 서비스 질의 변화와 노동강도의 강화

온라인 예매가 증가하면서, 특히 어플이 개발되면서 하루 콜 인입량이 줄어들기 시작했다. 이에 따라 인원도 400여명에서 180여명으로 줄어들었다.

콜수가 줄어든 만큼, 실적급이 줄어들면서 실질적인 임금이 하락했다. 그러나 상담사들의 임금을 유지시키고 있는 것은 최저임금 인상 때문이었다. 임금이 콜 실적으로 연동되어 있기 때문에 임금이 하락하고, 최저임금 수준으로 동기화되고 있다.

그러나 자동화로 인해 콜 수가 줄어든 것만이 아니라 콜 업무상의 내용이 변화하고 있는 상황을 적절하게 반영하지 못하면서 콜업무를 '사양산업'으로 간주해 저임금화를 정당화하고 있다.

콜 수가 떨어졌지만 그만큼 문의나 민원의 질이 높아지고 응대시간이 길어지고 있다. 2014년 당시 한콜당 평균 87초 가량이 소요되었다면 현재는 평균 120초를 넘어서고 있다.

“2014년 정도에는 제가 팀장이었으니까 그때 당시에는 한 콜에 거의 87초 정도였거든요. 길어야 90초였는데, 그 이후부터. 아무래도 '코레일톡'(어플)이 생기고 나서 젊은 분들은 다 그쪽으로 이동한 상황이었고요. 아무래도 그 이후부터는 점점 노약자나 아니면 IT 취약계층이나, (코레일톡) 이거를 이해 못하시는 분들이 전화를 하거나 민원성이 많아지면서 콜이 점점 길어졌어요. 지금 현재는 평균 통화시간 자체가 120초 정도 돼요.”

콜 업무에서 콜의 '질'은 한 콜당 시간과 비례한다. 짧은 콜은 단순 예약 및 문의건이 대부분이다. 콜 응대 시간이 길어질수록 민원의 해결이 쉽지 않

다는 것을 의미한다. 즉 87초에서 120초의 길이는 단지 상담 시간이 길어졌다는 것, 그래서 응대시간이 늘어났다는 것뿐만이 아니라 해당 시간의 집중도 즉 노동강도의 강화와 정신적 소모의 증대, 다뤄야할 정보량의 증대를 의미한다. 이는 87초 콜을 두 번 받는 것보다 더 높은 강도가 소요된다.

그러나 SLA에서 이러한 시대의 변화를 반영한 기준은 마련되지 않고 있다.

코레일 측은 이러한 노동조건의 변화를 무시하고 단지 콜 수가 줄어들었다는 표면적인 기준으로 매년 인력 감축을 추진하고 있다. 그러다 보니 휴게시간을 보장받지 못할 정도로 되레 노동강도는 강화되었다.

○ 원청의 잘못된 설계로 인한 저임금화와 구조화된 인력부족

정원 대비 현원인원이 늘상 부족한 수준으로 운영되는 것도 문제이다. 애초에 인력여유율을 반영하지 않은 상태에서 정원만큼 인력이 운영되지 못하니 노동자들의 노동강도는 설계된 기준보다 항상 높을 수밖에 없다.

신규 인력이 채용되더라도 저임금과 힘든 업무로 퇴사율이 높은 것도 만성적인 인력부족을 겪고 있는 요인 중의 하나이다.

아래 위탁협약서에서 제시된 상담사의 1인 지급단가는 2,846,111원이다. 그러나 이 금액에는 퇴직충당금과 연차비, 휴일수당, 상여금, 4대보험을 다 포함하고 있어 실제 지급받는 임금은 최저임금 수준을 겨우 유지한다.

제9조의1(수수료 지급) ① 센터장 인력 1명의 월 지급단가는 1인 4,316,927원으로 한다.
② 관리인력 11명의 월 지급단가는 1인 3,909,131원으로 한다.(작업반장)
③ 지원인력 월 지급단가는 비상당직 4명은 1인 3,621,571원, 그 외 지원인력 15명은 1인 2,846,111원으로 한다.
④ 상담원 151명의 월 지급단가는 1인 2,846,111원으로 한다.(단순노무)- 퇴직충당금, 연차비, 관공서 휴일수당, 상여금, 4대보험 다 포함.
⑤ 수수료 월 지급단가 외 일반관리비(3%), 이윤(7%), 부가가치세(10%)는 별도로 한다.

저임금의 문제는 계약시에 퇴직충당금과 연차비 등이 과소책정 되어 있다는 것도 원인이 된다. 퇴직충당금은 근속연수가 늘어날수록 늘어나게 되는데, 계약금액상 근속연수에 따른 퇴직금의 증가분이 반영되지 않는다. 연차수당도 마찬가지다. 15개의 연차사용을 기준으로 설계되어 있기 때문에 15일 이상 사용하는 장기근속자들의 연차사용분은 반영되지 않는다. 결과적으로 전체 인건비에서 개별 퇴직충당금과 연차에 대한 비용분으로 빠져나가는 만큼 인건비가 잠식하게 된다. 임금의 일부분은 자기 자신의 미래의 인건비에서 충당하는 부조리가 발생하는 것이다.

○ 환기가 불가능한 작업환경 : 코로나19로 인한 위험에 무방비

코레일 고객센터는 대전역에 위치해 있는데, 영풍하게도 철로 사이에 고객센터 건물이 자리한다. 그러나 보니 열차의 소음 등에 상시적으로 노출되어 있어 업무시간에 환기가 불가능하다.

콜센터 업무는 코로나19로 인한 대표적인 위험업무에 속한다. 애초에 직원들의 숙소로 사용하려고 지은 건물에 고객센터가 들어와 있어 코로나19로 인한 위험뿐만 아니라 콜센터 노동자들의 업무환경이 매우 열악한 상태에서 운

영되고 있다.

“그 건물 자체가 원래 고객센터를 만들기 위해서 만들어진 게 아니고, 승무원들 숙소나 사무실용으로 쓰려고 만들었는데, 느닷없이 철도청에서 '고객 센터를 만들자' 이래갖고, 대전에 최초로 콜센터를 만든 것이 철도 고객센터예요. 그러다 보니까 제대로 된 정비가 없어요. 랜선을 깔아야 되니까 바닥을 높여서 깔다 보니 다니다 보면 빼그덕 거려서 넘어질 때도 많고. 시설 문제도 말도 아니고(헷웃음) 정말 저희가, 그리고 철도 고객센터 혹시 보신 적 있으세요 어디 있는지? 저기 대전 가다보면요, 대전 바로 못 미쳐서 선로가 양쪽으로 엄청나게 한 스무 줄 씩 있는데, 가운데 고객센터가 딱 있어요. 철도가 상행선과 하행선 중간에 조차장 역이라고 있어요. 그 중간에 고객센터 건물이 딱 있어요. 자기네들은 원래 거기가 숙소로 사용을 하려고 했던 이유 자체가 거기가 조차장이다 보니까 열차를 정비를 한다든지, 청소를 한다든지 하기 위해서 거기에 들어오니까. 거기에 만든 게 맞는데, 그걸 고객센터로 만들다 보니 저희는 창문을 열고 업무를 볼 수가 없어요. 상담을 할 수가 없어요. 양쪽에 기차 지나가죠, 입환 하느라 뻑뻑거리죠, 그리고 그 옆에 시멘트 공장도 있어요. 정말 저희가 최악의 환경에서 근무를 하고 있어요.”

8) 코레일관광개발 KTX 승무원의 위험 : 외주화와 젠더화의 교차

2006년 KTX 승무원의 간접고용 문제가 불거지면서 코레일은 ‘서비스와 안전은 다르다’는 논리를 폈다. 10여년이 넘게 승무원의 안전업무의 중요성과 필요성 그리고 현실성의 입증과 주장에도 불구하고 서비스와 안전의 차이를 강조할 수 있었던 것은 KTX 승무원이 ‘여’승무원이기 때문이기도 하다.

KTX 승무원 불법파견 문제를 다룬 대법원 판결문(대법원 2015. 2. 26. 선고 2011다78316 판결, 대법원 2015. 2. 26. 선고 2012다96922 판결 - 주심 고영한 대법관)에서도 KTX 승무원이 아닌, KTX ‘여’승무원으로 호명하고 있다.

두 대법원 판결의 요지는 ‘여’승무원의 노동이 ‘안전보다는 서비스가 우선이다’라는 것으로부터 출발한다. 안전업무가 일부 있다고는 하나, 열차팀장인 코레일 정규직과 업무 구분이 명확히 되어 있고, 주 업무는 ‘서비스업’이라는 것이다.

대법원 판결에 이어 코레일은 직접고용을 회피하기 위해 승무원의 업무가 안전업무가 아니라는 점을 주장하기 위해 실제 업무에서 안전업무를 소극적으로 규정하는 등의 회피전략을 구사할 뿐만 아니라, ‘서비스업’임을 강조하기 위해 승무원의 꾸밈노동을 지속적으로 강제하고 있다. 이는 열차를 이용하는 시민의 위험을 증폭시키는 ‘외주화’일 뿐만 아니라, 그러한 외주화를 정당화하기 위해 특정 노동을 젠더화시키며 가치절하 하기 위해 시대착오적인 꾸밈노동을 강요함으로써 노동자들의 신체적, 정신적 고통을 가중시키고 있다. 즉 위험은 두 갈래로 강화된다. 여성 노동으로서 강요된 외모에 대한 통제, 그리고 안전업무의 왜곡으로 인한 노동자와 시민의 위험.

콜센터 업무와 마찬가지로 여성들이 대다수인 업무를 외주화할 때 필연적

으로 해당 업무의 가치절하, 부차화하는 평가가 수반되며, 이를 통해 젠더화된 노동을 수행하게끔 만든다. 승무원의 업무를 광범위한 '서비스업무'와 일부분의 '안전업무'로 규정할 경우, 이는 움직이는 열차 내의 위험을 과소평가하는 과정이 필연적으로 뒤따른다. 즉 '이동 중인 열차내의 안전요원은 몇 명이 필요한가'라는 질문에 대한 답을 내리기 위해 승무원의 역할을 축소할 수밖에 없고, 이는 열차의 위험요인을 축소 평가할 수밖에 없다. 왜냐하면 코레일은 '서비스 업무'로 간주된 승무원 대신 추가적인 안전인원을 배치하지 않기 때문이다.

(1) 철도승무원의 안전업무 VS 서비스업무

가. 열차팀장과 승무원의 업무 구분

대법원 판결문에서 나타난 열차팀장과 승무원의 업무 구분은 아래와 같다.

1) 피고(한국철도공사) 측은 KTX의 운행과 관련된 승무분야 업무를 안전 부분과 승객서비스 부분으로 구분하여 설계하면서, 그 중 출입문 개폐, 신호 상태 확인, 제어안전장치의 취급 등 안전과 관련된 부분은 피고 측 소속 열차팀장이 직접 업무를 수행하되, 객실온도 및 조명, 승객 인사, 노약자 승하차 보조, 안내방송, 승차권 확인 등 안전과 직결되지 않은 승객서비스 부분은 철도유통 등과 체결한 위탁협약에 따라 철도유통 등에 소속된 KTX 여승무원의 담당 업무로 지정하였다.

2) 열차팀장의 업무와 KTX 여승무원의 업무가 넓게는 KTX 차량이라는 동일한 공간 내에서 수행되고 서로 협조할 여지가 전혀 없는 것은 아니나, 각 업무의 내용이나 영역은 구분되어 있었고, 실제로도 열차팀장이 KTX 차량 전부를 순회·감시하면서 안전업무를 수행한 것과 비교하여, KTX 여승무원은 이와 별도로 각 담당 구간을 순회하면서 승객 응대 등의 업무를 독자적으로 수행한 것으로 보인다. 그리고 각 위탁협약에 의하면, 화재 등의 비상사태가 발생할 경우 KTX 여승무원도 열차팀장의 지시를 받아 화재진압 및 승객대피 등의 활동에 참여하게 되어 있었지만, 이는 이례적인 상황에서 응당 필요한 조치에 불과하고 KTX 여승무원의 고유 업무에서 차지하는 비중도 낮았다.

(출처 : 대법원 2015. 2. 26. 선고 2011다78316 판결 [근로자지위확인등] > 종합법률정보 판례)

앞서 KTX 특송 업무상의 위험에서도 지적된 바와 같이, 열차팀장의 고유 역할이라고 하는 출입문 개폐는 신호상태를 확인해야 가능한 업무인데 이는

승무원과의 수신호를 통해서만 가능하다. KTX 18칸 기준으로 총 388m의 길이는 열차팀장이 모든 상황을 파악하고 출입문 개폐를 판단할 수 없다. 출입문을 열고 닫는 일은 열차팀장의 일이지만 그것은 승무원과의 신호업무에 따른 최종적인 조치일 뿐이다.

또한 열차팀장의 근무 장소에는 객실온도조절장치가 있다. 즉 열차팀장은 안전업무 뿐만 아니라 승객들의 요청에 따른 객실온도를 조절하는 것을 포함한 승객서비스를 위한 광범위한 업무를 수행하고 있다. 승객 응대업무를 하지 않는 열차팀장은 없다. 안전업무나 서비스업무 둘 다 열차팀장과 승무원은 열차내에 무전기를 통해 상시적으로 공동업무를 수행한다.

아래와 같이 코레일의 <열차승무원 표준 운영내규>에는 모두 열차 내 서비스 업무 내용이 적시되어 있다. ‘객실순회’ 업무는 열차팀장이나 승무원 모두에게 해당되는 기본적인 필수적인 업무이다.

! 제64조(객실순회) 열차운행 중 객실 내 순회는 여객이 안전하게 여행할 수 있도록 다음사항을 확인하며 시행하여야 한다. (단, 전철차장 제외) <개정 '17. 8. 14.>

1. 고객의 안전을 우선 확인
2. 화장실 등 편의시설의 청결 및 기능 확보, 비품의 유지 및 관리 상태를 확인
3. 객실 내 적정온도 확인 및 유지
4. 흡연, 휴대전화 소음, 취객 소란 및 애완동물 방치 등 공공질서 문란 행위자 계도
5. 승무원 호출음이 들리면 전 승무원은 신속히 응답하고, 고객 요구사항을 확인한 후 적절한 조치
6. 승무원의 통제에 따르지 않는 공공질서 문란자 등은 철도특별사법경찰대에게 인계하고, 철도특별사법경찰대가 타지 않는 열차에서는 다음 정차역이나 관계사에게 협조 요청
7. 운행 중 발전차 및 동력실 출입문 채정
8. 기타 코레일서비스 매뉴얼에 따른 객실순회 서비스

그럼에도 불구하고 대법원에서는 열차팀장의 차량 순회는 안전업무를 수행한 것이고, ‘여’승무원의 순회는 승객 응대 등의 서비스 업무로 판단해, 승무원의 업무만 도급형식으로 위탁하는 것이 가능하다는 결론이 나왔다. 그리고 이러한 판결의 효과는 세월호 이후 승무원의 안전업무가 지속적으로 강화되고 있는 지금까지도 승무원들의 안전업무에 왜곡된 영향을 미치고 있다.

○ 하급심 판결 및 대법원 판결 비교(우지연, 2018)

하급심	대법원
승무업무 중 열차팀장의 업무와 승무원 업무를 분리하여 위탁하는 것이 가능한지 여부	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 파견법이 철도여객사업의 근로자파견을 명시적으로 금지하고 있고, 노동청도 특실 아닌 일반실 승무원 업무는 성격상 독립적 업무수행이 어렵다고 회신한 점 ○ 위탁협약에 의하면, 승무원은 안전업무를 포함한 여객운송 관련 광범위한 업무를 수행하도록 규정되어 있고, 그 업무가 승객서비스에 국한되지 않음, 양자의 업무내용 중 명확히 구분되지 않는 업무, 공통업무가 존재 ○ 철도공사가 승무원 교육 실시, 철도공사의 열차팀장과 승무원견습 후 승무사업소팀장이 평가하여 채용 적격자를 통보하는데, 그 평가항목에 열차운행 및 승객관련 내용 다수 포함되어 있었음 ○ 근로계약서 상 KTX 승무원은 열차 내에서 열차팀장을 보조하며, 화재 등 비상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 열차팀장 업무와 승무원 업무는 KTX 차량이라는 동일한 공간 내에서 수행되고 서로 협조할 여지 있으나, <ul style="list-style-type: none"> - 철도공사는 KTX 승무분야를 안전부분(출입문 개폐, 신호상태 확인, 제어안전장치 취급 등 열차팀장 담당)과 승객서비스 부분(객실온도 및 조명, 승객인사, 노약자 승하차 보조, 안내방송, 승차권 확인 등 승무원담당)으로 구분 설계함 - 열차팀장은 KTX 차량 전부를 순회하면서 안전업무를 수행한 반면, 승무원은 이와 별도로 각 담당구간을 순회하면서 승객응대업무 수행한 것으로 보임 - 화재 등 비상상황 발생시 열차팀장의 지시를 받아 안전업무를 수행하

<p>상황 발생시 KTX 승무원은 열차팀장의 지시를 받고,公安원이 승무하지 않았을 경우 열차운행업무까지 인계하도록 되어 있는 점</p>	<p>도록 되어 있으나, 이는 이례적인 상황에서 응당 필요한 조치일 뿐이며, 승무원 고유업무에서 차지하는 비중이 낮음</p>
<p>◆ 판단 ☞ 철도공사의 승객서비스업무 중 승무원 업무를 열차팀장의 업무와 인위적으로 분리하여 도급형식으로 위탁하는 것은 성질상 허용되지 않는다고 봄이 타당</p>	<p>◆ 판단 ☞ 열차팀장 업무와 승무원의 업무는 영역이 구분되어 있음</p>
<p>철도유통 등의 독자성 여부</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 흥익회는 승무업무와 관련이 없었고, 승무업무 외주화 이후 열차사업본부를 신설하였으며, 임원진 모두 철도청 퇴직자인 점 ○ 철도유통은 철도공사가 100% 지분 소유한 자회사이고, 임원진 모두 철도공사 전현직 간부이며, 위탁협약 체결한 철도공사 고속사업단장은 체결 직후 철도유통의 이사로 취임하였음 ○ 흥익회, 철도유통, 관광레저로 KTX 승무원 업무를 이관한 실질적 주체는 철도공사임 ○ 철도공사는 KTX 승무원 임금의 세부항목과 액수를 특정하여 철도유통을 통해 임금을 지급하고, 열차팀장 평가 토대로 인센티브를 지급 (다른 용도 유용불가) ○ 철도유통은 별도의 시설과 장비를 갖추지 않았음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도유통 등이 철도공사의 유관단체이거나 자회사인 것은 사실이나, <ul style="list-style-type: none"> - 철도유통이 지급한 임금은 위탁협약 도급금액 결정기준에서 정한 것과 차이가 있었음 - 철도유통 등 승무사업본부나 승무본부를 따로 설치하고 사무실 임차하고 제복과 자재를 직접 구입하기도 하였음 ○ 철도공사의 시설과 장비를 활용한 것은 사실이나, 비용과 효율 측면에서 수공이 갈만한 조치임
<p>◆ 판단 ☞ 철도유통 등은 적어도 KTX 여 승무원 업무에 관하여는 사업주로서의</p>	<p>◆ 판단 ☞ 철도유통 등은 철도공사와 독립적으로 사업을 영위하였음</p>

독립성을 결하여 노무대행기관으로서의 역할을 행사한 것에 불과	
승무원들에 대한 인사노무의 실질적인 시행 주체	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 채용 (철도공사가 채용인원 협의하고, 면접에 참여), ○ 교육 (철도공사가 해외연수 등 표창, 철도공사가 안전실무·열차장치실무·통신실무·고장처리 등 승무실무교육, 현장적응 훈련, 안전교육, 직무교육 등 각종 교육 자료 제작배포, 철도공사 직원들이 수시 교육 실시, 열차팀장과 워크샵 실시), ○ 업무수행방법 (철도공사 접객서비스 시행세칙, 철도공사 작성 KTX 승무원 서비스 매뉴얼이 승무원의 복장, 용무, 업무수행 방법 등 세부사항 정하고 있음) ○ 업무배치(철도공사가 작성한 승무교번표, 철도공사와 협의한 승무원 운영시간표에 따라 근무하며 열차당 승무구성인원까지 명시하여 실제 철도공사가 근무시간 등 결정) ○ 업무지시 및 업무수행 확인 (철도공사 필요시 업무 변경추가 가능, 철도공사 행사에 승무원들 수시차출하고 경비지급, 위탁협약서 상 업무수행확인자가 철도공사 열차팀장임) ○ 평가 (철도공사 직제규정 시행세칙에 열차팀장이 업무수행확인 및 평가, 철도유통은 필요시 일부 열차 승차) ○ 징계 (철도공사가 열차팀장을 통해 개별 지적 및 시정요구하면 철도유통이 징계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 철도공사 직원이 채용면접관으로 참여하거나 승무원 위탁교육을 한 것은 사실이나, - 철도유통은 고속철도승무원 운용지침을 마련하여 채용·승진·직급체계를 정하였고, 자체 교육 계획을 수립해서 직접 교육 및 근무평가를 실시하기도 하였음 ○ 철도공사의 열차팀장이 업무수행을 확인하는 것은 업무상 감독이라기 보다는 위탁협약 당사자가 보유한 권리 행사라고 이해할 수 있고, - 철도공사가 작성한 KTX 승무원 서비스 매뉴얼은 철도공사가 위탁협약 당사자의 지위에서 균질적인 업무표준을 제시하여 주문하는 취지로 못볼 바 아니며, - 철도공사의 열차팀장의 시정요구에 따라 징계처분을 한 사실만으로 독자적 인사권 부정하기 어려움 ○ 철도공사가 확정된 열차운행표는 KTX 운행내용만 제공할 뿐 승무원의 출퇴근이나 승무시간, 배치순서는 철도유통 작성의 승무교번표를 통해 확정되었음

처분 후 공사에 통보)	
◆ 판단 [☞] 인사노무의 실질적 시행주체는 철도공사	◆ 판단 [☞] 철도유통 등은 인사권 독자적 행사

나. 세월호 참사 이후 승무원 안전업무의 강화

2014년 세월호 참사 이후 국회는 2015년 7월 <철도안전법> 등 관계 법령을 개정하여 승무원의 안전업무의 범위를 확대하고 책임을 강화하였다.

개정된 제40조의 2, 5항에 따르면 ‘철도사고 등이 발생하는 경우 해당 철도차량의 운전업무종사자와 여객승무원은 철도사고 등의 현장에서 이탈하여서는 아니 되며, 철도차량 내 안전 및 질서유지를 위하여 승객구호조치 등 국토교통부령으로 정하는 후속조치를 이행하여야 한다’고 되어 있으며, 제79조 2항에 따르면 ‘철도사고 등 발생 시 후속조치를 위반하여 사람을 사상에 이르게 하는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.’고 되어 있다.

특히 철도안전법 시행규칙 76조의6 혹은 철도사업법 시행규칙(별표3) 등을 통해 승무원의 구체적인 조치까지 적시하고 있어 책임과 업무의 내용을 강화하고 있다.

제76조의6(철도사고등의 발생 시 후속조치 등) ① 법 제40조의2제3항 본문에 따라 운전업무종사자와 여객승무원은 다음 각 호의 후속조치를 이행하여야 한다. 이 경우 운전업무종사자와 여객승무원은 후속조치에 대하여 각각의 역할을 분담하여 이행할 수 있다.

1. 관제업무종사자 또는 인접한 역시설의 철도종사자에게 철도사고등의 상황을 전파할 것
2. 철도차량 내 안내방송을 실시할 것. 다만, 방송장치로 안내방송이 불가능한 경우에는 확성기 등을 사용하여 안내하여야 한다.
3. 여객의 안전을 확보하기 위하여 필요한 경우 철도차량 내 여객을 대피시킬 것
4. 2차 사고 예방을 위하여 철도차량이 구르지 아니하도록 하는 조치를 할 것
5. 여객의 안전을 확보하기 위하여 필요한 경우 철도차량의 비상문을 개방할 것
6. 사상자 발생 시 응급환자를 응급처치하거나 의료기관에 긴급히 이송되도록 지원할 것

(철도사업법 시행규칙 별표3) 철도사업자인 한국철도가 철도사고 또는 장애로 장시간 열차가 정차·지연되는 상황이 발생할 경우 승무원이 열차가 1시간 이상 정차·지연될 것으로 예상되는 경우 구호조치 시행, 여객에게 지연사유, 진행상황 등을 매20분 간격으로 안내, 지연시간이 1시간 이상일 경우 식수 등 음식물 제공, 응급환자가 119구조대, 의료기관 등에 의하여 신속히 응급조치 받을 수 있도록 조치하도록 항상 지도·감독해야 한다.

개정된 법은 승무원의 안전업무를 강화하고 있는데, 코레일에서는 법적 규정에 걸맞은 안전업무를 권한을 부여하지도, 직접고용으로 전환하지도 않고 있다.

그러는 사이에 2013년 대구역 열차추돌사고, 2018년 11월 오송역 단전사고, 2018년 12월 강릉선 탈선사고 등 대규모 인명피해로 이어질 수 있는 철도 중대사고가 발생했고, 이러한 중대사고가 발생할 때마다 열차팀장은 안전업무, 승무원은 서비스업무라는 구분상의 문제점과 불합리함이 현실화되었다. 이러한 모순이 해결되지 않은 채 안전매뉴얼은 점차 강화되었다¹¹⁾.

11) 2004년 KTX 개통 당시부터 안전업무와 서비스업무를 분리할 수 있다고 전제하고, 서비스업무를 홍익회 → 한국철도유통 → KTX관광레저 → 코레일관광개발에 위탁해왔기 때문에, 간접고용이 유지되는 한에서 안전업무는 사실상 강화되어왔다. 이러한 흐름에서 세월호 참사와 정규직 전환을 계기로 그 안전업무는 더욱 강화되어왔으며, 이에 대한 왜곡도 심화되고 있다.

○ 2013년 대구역 충돌사고

2013년 대구역 충돌사고는 서울행 무궁화호(1204호)와 KTX 열차(4012호)와 1차 충돌한 뒤, 4분 후 부산행 KTX가 대구역으로 진입하던 중 기 충돌해있던 KTX 열차(4012호)와 2차 충돌하여, 21명의 승객이 다쳤고, 서울행 KTX 8량, 서울행 무궁화호 기관차 1량이 탈선한 대형사고이다.

당시 KTX에 탑승한 승무원들은 안전매뉴얼을 넘어서는 비상대응조치를 수행했다. 승무원이 열차 후미 부분의 문을 직접 열어 승객을 대피하게 한 것이다. 비상시 출입문 개폐와 승객을 비상 하차시키는 것은 열차팀장의 역할이었다. 당시 열차팀장은 사고 당일 대체 투입된 철도청 본사 직원이었기 때문에 문을 여는 방법을 몰랐다. 혹여 대체인력이 아닌 상황에서라도 열차팀장은 관제에 비상상황을 수시로 보고하느라 승객을 직접 대피시키는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

KTX 승무원은 '서비스 업무'에 국한한다는 비합리적인 구분은 위급한 상황이 되자 당연하게 무력화되었다. 이로부터 2017년 <열차승무원비상대응매뉴얼>이 개정되어 승무원 기본업무 수칙에 '열차팀장(여객전무) 유고시 열차팀장 업무 수행'이라는 문구를 삽입하여 KTX승무원이 언제나 안전업무를 담당하는 열차팀장의 업무를 수행할 수 있도록 했다.

2. 승무원별 기본업무 수칙

승무원	기본 조치 사항
안내승무원 (선임승무원)	<ul style="list-style-type: none"> • 사고발생 상황 파악(열차팀장(여객전무) 유고시 열차팀장 업무 수행) <ul style="list-style-type: none"> - 열차팀장(여객전무)와 사고발생 상황 등 관련 정보 교환 - 승무원 및 판매승무원과 사고발생 상황 등 관련 정보 교환 • 안내방송 <ul style="list-style-type: none"> - 차내 안내방송 반복 실시로 여객이 당황하지 않도록 조치 * 열차팀장(여객전무)와 협의하여 시행(수시로 정보를 확인하여 신속히 안내) * 차내방송이 안될 경우 다른 승무원과 협조하여 객실을 순회하며 직접 안내 • 여객안내(여객불편 최소화) <ul style="list-style-type: none"> - 객실 순회(여객 문의사항 응대)하며 여객 질서 유지 등 혼란 방지 - 필요 시 비상용품 등 보급 및 불편사항 해소에 노력 • 사상자 응급구호 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 사상자 발생 시 응급구호조치 협조(의료진 도움요청 등) - 필요시 의료기관(119 등) 수배 등 후송조치 협조 • 여객 대피 시 안전하게 대피할 수 있도록 유도 • 환승열차 또는 연계수송 차량 도착 시 여객의 환승 안내
안내승무원 (승무원)	<ul style="list-style-type: none"> • 사고발생 상황 파악 <ul style="list-style-type: none"> * 안내승무원 선임과 사고발생 상황 등 관련 정보 교환 • 여객안내(여객불편 최소화) <ul style="list-style-type: none"> - 객실 순회(여객 문의사항 응대)하며 여객 질서 유지 등 혼란방지 - 필요 시 비상용품 등 보급 및 불편사항 해소에 노력 • 사상자 응급구호 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 사상자 발생 시 응급구호조치 협조(의료진 도움요청 등) - 필요시 의료기관(119 등) 수배 등 후송조치 협조 • 여객 대피 시 안전하게 대피할 수 있도록 유도 • 환승열차 또는 연계수송 차량 도착 시 여객의 환승 안내
판매승무원 (승무원지원)	<ul style="list-style-type: none"> • 안내승무원 업무 지원 • 안내승무원 유고시 안내승무원업무 수행

[그림 57] 열차승무원 비상대응매뉴얼(2017)

(2) 외주화된 안전업무의 왜곡된 강화

가. 이례적이지 않은 위험들

통상 열차사고는 충돌이나 탈선과 같은 대형 참사의 가능성이 높은 사고를 떠올리기 쉽다. 그러나 일상적으로 열차 안에서 일어날 수 있는 승객들의 갑작스런 사고와 열차의 승차와 하차 과정에서 발생할 수 있는 사고 등이 다반사로 일어나고 있다.

‘이동 중인 열차’에서의 위험이란 고립된 장소에서 한정된 안전인원이 위험을 해결할 수 있는 골든타임을 책임져야 하기 때문에 각종 사고에 대해 고도로 훈련된 적정 안전인력이 반드시 필요하다.

아래 보도처럼 위급한 상황이 닥쳤을 경우 열차팀장과 승무원의 유기적인 협조와 비상상황에 대한 정확한 판단과 실행이 매우 중요하다. 승객의 위험에 대해 신속한 대응으로 문제를 해결한 열차팀장은 코레일 승무원이지만, 코레일 소속 승무원으로 소개된 전희지 승무원은 코레일관광개발 소속이다.

‘부산행 열차 승객 심정지...한편의 드라마 주인공 KTX승무원’ - 한국일보, 2021.4.16.

달리는 KTX 안에서 심정지로 의식을 잃은 50대 승객을 신속한 대처로 살려낸 한국철도(코레일) 승무원들이 화제다. 주인공은 남궁선복(54) 팀장과 전희지(26) 승무원. 기관사와 함께 그날 열차에 탑승한 직원들이다.

16일 두 사람에 따르면 긴급 상황은 전날 오전 서울역을 출발, 부산으로 가는 KTX-산천 23 열차에서 발생했다. 오전 11시 15분, 천안아산역을 출발한 뒤 얼마 지나지 않아 한 객차에서 비상 호출이 들어왔다. “옆에 앉은 사람이 좌석에서 의식을 잃은 것 같다!” 정신을 잃고 있던 50대 남성(A씨) 옆에 있던 다른 승객의 다급한 목소리였다.

신고를 접수한 승무원은 상황을 즉각 공유하고 환자가 있는 3호차로 달려갔다. 다른 승객의 도움으로 바닥에 누워 있던 A씨가 심정지 상태에 있는 것을 확인한 남궁 팀장은 즉각 심폐소생술에 들어갔다.

사태의 심각성을 본능적으로 느낀 전희지 승무원은 객차 끝에 설치된 방송장비 있는 곳으로 달려갔다. 그날따라 객차 한 칸 거리가 멀었다. “3호차에 응급 환자가 발생했습니다. 의사, 간호사 계시면 도와주십시오!”

위의 사례처럼 ‘이례상황’은 예외적이거나 드문 상황이 아니라 일상적으로 발생하는 빈번한 사고이다. 이에 따라 승무원들이 수행하고 있는 안전업무는 간헐적, 일시적 투입이 아니라 상시적인 업무이다.

“열차 운행 중간에 구급차를 불러서 환자를 인계하는 것을 한 번도 안 해

본 승무원은 없을 거예요. 그럴 정도로 달리는 KTX에서는 크고 작은 응급상황들이 일어나요.

보통 한 열차가 18칸인데 1호에서 18호까지 전속력으로 뛰어가는데 3~4분이 걸려요. 최대 천명의 승객들의 생명안전을 책임지는 일을 유기적으로 해내는 데 2-3명도 절대 많은 인원이 아니에요. 안전업무는 하고 있지만 안전업무가 아니라고 주장하는 공사를 상대로 이 상황을 계속해서 증명해 내야 하는 이 상황 자체가 너무 괴롭습니다.”

○ 승무원의 안전업무 사례(취합 : 노동조합)

※사례1

- #173열차 부산행 막차
- 대전역 출발 후 순회도중 18호차 동력차 앞에서 남자고객이 쓰러져 있는 것 발견
- 취객인줄 알았는데 입에 거품을 물고 있어(호흡은 있고 의식이 없던 상태) 열차팀장에게 무전 후 안내방송시행(응급환자 안내 방송)
- 승무원은 고객 상의 목 단추를 풀고 열차팀장은 김천구미역에 구급차 수배, 선임승무원은 신문이랑 생수 들고 뛰어와 고객 케어
- 방송을 듣고 온 의사 도움 받으며 김천구미에 비상정차 후 구급대에 인계(김천구미역 미 정차 열차여서 잘못 하차하는 고객 방지를 위해 안내방송 시행)

※사례2

- 2018년

- 서울역을 출발하고 순회 중 고객이 13호차 통로에서 승무원을 기다렸
다며 호흡곤란을 호소
 - 열차팀장에게 무전
 - 차내 안내방송 시행(응급환자 안내방송)
 - 자판기에서 물 뽑아 드리고 차내 산소호흡기로 호흡유도
 - 안내방송 듣고 온 간호사, 의사에게 고객 상태 공유
 - 고객이 119수배 및 도중하차를 원하지 않으셔서 13호차 통로 간이석
에서 한의사가 침 놓음
 - 정차역에서 13호차 승강문으로 다른 고객 승하차가 불가하여 고객승하
차 다른 승강문으로 유도
 - 의사 처방이 끝난 후 고객하차 시까지 지속적인 고객 상태 체크

※사례3

- 2018년 6월 18일 #467열차 오송~대전구간 소음발생 이후 처리사항
- 오송~대전구간 11호차 1CD 하부 및 상부 쪽 외부에서 이상 소음 확
인
 - 무전으로 팀장과 상황공유 객실 내에서 이상 유무 판단 어려움
 - 열차팀장 대전역 차량정비 수배함, 대전역 차량점검 안 나옴
 - 승무원이 11호차 하차하게 되어 직접 이상 유무 확인
 - 11호차 상부 커버에서 고무 탈출된 거 확인함
 - 후부 #415열차팀장과 #467열차팀장 합류 상황 확인 후 출발함
 - 고객안전우려와 객실소음으로 좌석유용 후 11호차 고객 다른 객차로
안내

※사례4

- 2018년
- TM CALL이 울려 가보니 객실엔 여자고객이 쓰러져 있는 것을 승무원이 확인
- 환자는 호흡과 의식은 있었으나 의사소통은 불가
- 승무원이 즉시 열차팀장에게 무전호출하고 후임승무원에겐 응급환자 발생 방송을 요청
- 평소 회사에서 안전교육을 받은 적이 없어 타시설에서 배운 CPR시간의 응급 처치를 떠올리며 승무원이 심폐소생술을 하며 환자를 케어함(계속 전신을 마사지 하며 의식을 확인)
- 열차팀장이 다음 역에 구급차 수배를 요청해놓아 도착즉시 환자는 이송됨

※사례5

- 순회 중 한 고객이 헛구역질을 하고 있었고 화장실로 안내하는 사이 객실에서 구토를 함
- 토사물이 옆 라인 고객에게 튀었고 그 고객은 화가 나서 화장실에 들어간 고객에게 화풀이를 하기 시작
- 승무원은 상황을 선임승무원에게 알리고 휴지로 고객의 자리와 고객 옷에 묻는 토사물을 닦는 와중 고객이 화를 이기지 못하고 화장실문을 발로 차기 시작함
- 선임승무원이 방향제 등을 가지고 객실 정리하는 도중 구토를 한 고객에게 화난 고객이 폭행을 하려함
- 승무원이 이를 제지하는 과정 중에 고객이 주먹으로 유리를 파손. 피

가 나는 것을 승무원 한명은 지혈, 다른 승무원은 고객을 잡고 있었고, 열차 팀장은 다음 역에 철도 공간 및 119수배(한 시간 정도의 과정 중에 주변 고객들 다른 객실로 유도)

- 다음 역에 두 명 다 인계

※사례6

- 객실 순회 중 아들이 간질이 있다며 도움을 요청
- 승무원은 바로 열차팀장에게 무전
- 고객을 바닥에 눕히고 혀가 말릴 것을 우려해 목 스카프를 풀러 물리려 함
- 뒤에 고객이 손수건을 쥐서 입에 물림
- 응급환자 방송 시행
- 팀장이 다음역 119수배하고 후임 승무원과 함께 고객 상황 살핌
- 의사가 왔으나 원래 간질이 있다는 보호자말을 듣고 다음역 하차

※사례7

- 12호차 통로에 남자고객이 쓰러진 것을 확인
- 의식 확인 후 열차팀장 선임승무원에게 보고
- 바로 응급환자발생 방송 시행
- 의사소통은 어느 정도 되어 저혈당이라는 고객 말에 초콜릿, 사탕 등을 자판기에서 뽑아서 드렸으나 목에 걸릴 위험으로 바나나우유나 설탕물을 원함
- 그래도 회복되지 않아서 다시 한 번 방송 시행
- 외국인 의사가 와서 선임승무원이 통역하고 응급처치 시행

- 시간이 지난 후 고객은 정상으로 돌아옴

※사례8

• KTX-산천 8호차에서 타는 냄새가 난다는 고객민원을 받고 승무원이 확인하러 감

- 가서 보니 타는 냄새 확인 되어 열차팀장에게 무전
- 승무원은 만일에 상황을 대비하기 위해 8호차에 계속 있었음
- 열차팀장이 오자마자 불꽃이 튀며 연기가 나기 시작함
- 승무원은 바로 주변 고객을 대피 시키고 소화기를 팀장에게 전달
- 소화기로 초기진화를 한 후 객실 전체 소등시키고 운행
- 승무원은 남은 고객 다른 객실로 유도 및 안내
- 팀장님은 상황공유하고 사고보고 함(승무원의 신속한 처리로 큰 사고

를 막았다고 열차팀장은 표창 받음)

※사례9

• 9호차 고객호출이 울려서 가보니 호흡이 불안정한 고객확인

• 무전을 통해 팀장님께 알림

• 응급처치로 비닐봉지를 이용해 호흡을 조금이라도 편하게 할 수 있게 유도

• 그 후 고객이 119 요청해 서울역 도착 시 바로 병원으로 이동할 수 있도록 서울역과 구급대에게 연락을 취함

• 서울역 도착 후 구급대원과 서울역 직원에게 상황을 알리고 바로 병원으로 이송

※사례10

• ITX-새마을 승무 중 영등포에서 기관사가 내리는 문 반대쪽 승강문을 열었음

- 여객전무는 동력차에서 내려 승강문이 잘못열린 것을 파악하지 못함
- 승무원이 무전을 통해 알려주고 안내방송 시행.

※사례11

• KTX열차 승무중 익산역 정차시 기장이 양쪽 승강문을 모두 개방함

• 선임승무원은 무전으로 상황 알림

• 본인은 승강문 개폐확인 후 반대편 승강문으로 내리거나 떨어진 고객이 있는지 확인함

• 열차팀장은 기장과 무전교신이 안되어 동력실로 직접 기장에게 알려리 감

※사례12

• 열차출발 직후 광명 도착전 TM CALL로 사람이 쓰러졌다는 연락받고 해당 호차로 이동하면서 무전으로 열차팀장 호출

• 남자고객이 심정지로 쓰러져 있었고 다행히 발견한 고객이 의사여서 심폐소생술을 하고 있던 상황이었음

• 혹시 모를 상황에 대비해 방송으로 의료진 도움 요청 방송시행. 119 수배할 때 대체팀장이 해당 호차로 도착

• 대체팀장은 광명역 역직원을 호출하고 광명역에서 역직원이 나왔지만 열차 안에서 계속 심폐소생술을 하길 원했고 대체팀장은 우왕좌왕 업무처리를 못했음

- 쓰러졌던 고객의 의식이 돌아왔는데 역직원은 119가 올 때까지 열차에서 내릴 수 없게 하였음
- 기장은 계속 출발하겠다고 했고 역직원은 안된다고 하고 대체팀장은 팀장으로써 역할을 못함
- 그 결과로 지연출발하게 되고 승무원은 지연출발 사과방송을 시행함

※사례13

- KTX열차 승무 중 현시창에 동력실 화재감지가 현시되어 대체팀장과 선임승무원이 연기가 나는 동력실로 들어가 상황을 확인하고 B승무원은 안내 방송을 시행하고 서비스지원반에 상황 보고함

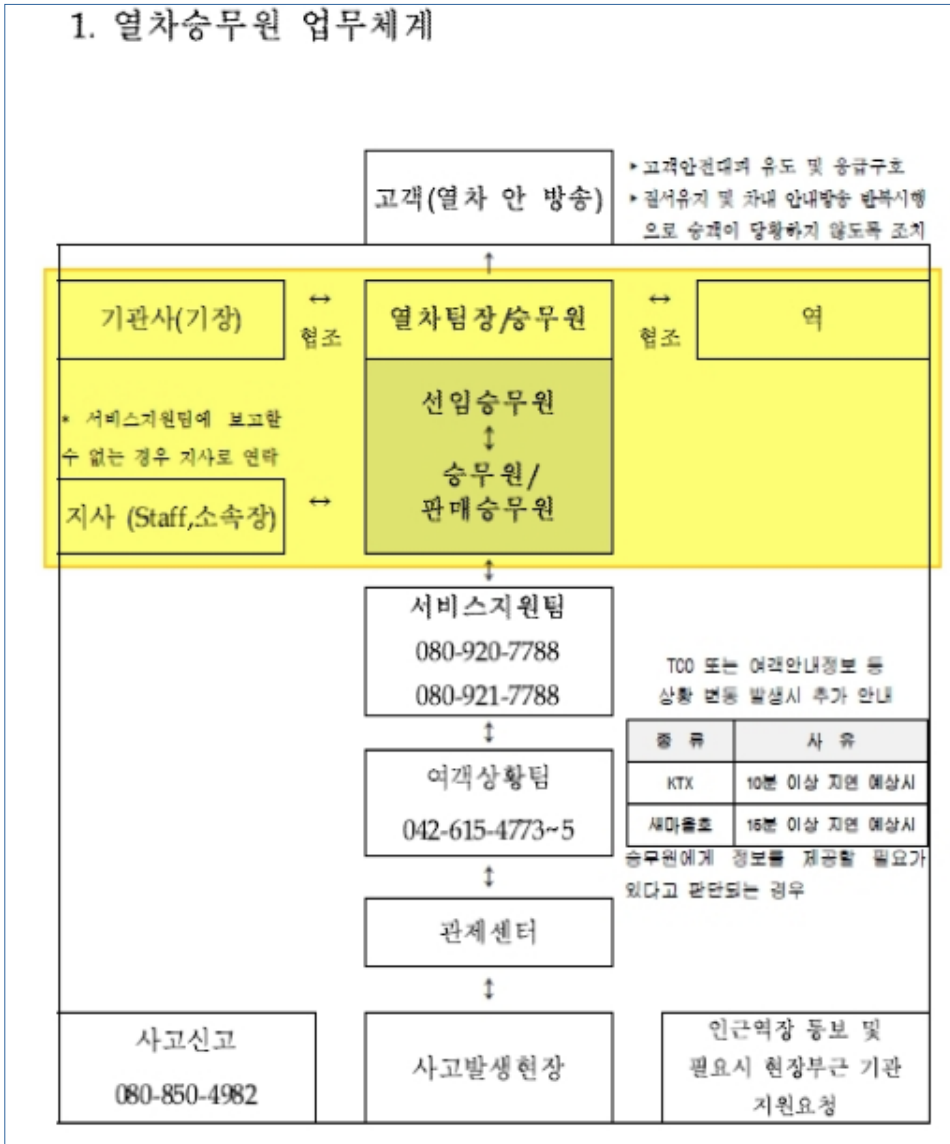
※사례14

- 2018년 6월 10일 #508 승무 중 익산 출발 후 11호차에서 호흡곤란, 마비증상을 호소하는 고객발견
- 열차팀장이 기장과 연락하는 동안 고객에게 부채질을 해주고 공주역에 임시정차할 때까지 어깨와 팔을 주무름
- 고객이 휴대용 산소호흡기를 요청하여 14호차로 갔으나 열차내 산소호흡기가 구비되어 있지 않아 제공하지 못함

나. 왜곡된 안전강화(1) - 불필요한 절차는 왜 도입되었나?

2015년 승무원의 안전매뉴얼에서 안전업무가 강화되면서 승무원의 업무체계는 아래 <그림>과 같이 '서비스지원팀'이라는 절차가 추가되었다.

1. 열차승무원 업무체계

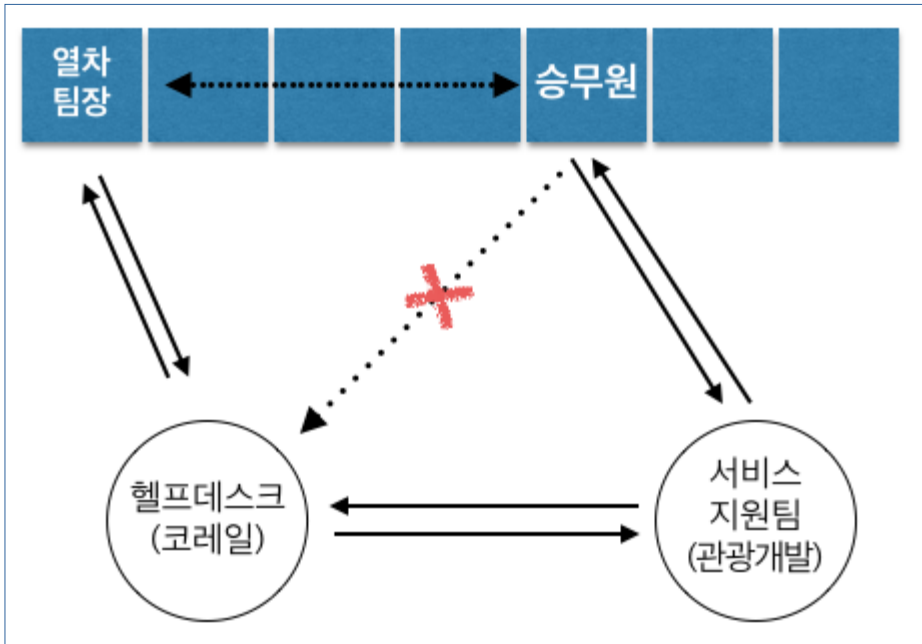


[그림 59] 열차승무원 업무체계도(2017년, 코레일관광개발 승무본부)

서비스지원팀은 자회사 소속 승무원이 승차권 관련 전산상의 문제를 해결하기 위해 전화통화를 하거나 열차 사고시에 연락할 수 있는 연락체계이다. 코레일관광개발은 2015년부터 '서비스지원팀'을 별도 신설하여 승무원들의 업무상 지원 혹은 관리를 하고 있다. 서비스지원팀이 신설되기 전에 승무원들은 코레일의 여객상황팀(헬프데스크)로 직접 연락해 관련 업무를 처리해왔다.

2015년 승무원의 안전관련 업무가 확대되면서 도입된 서비스지원팀의 기능은 불필요할 뿐만 아니라, 사고시의 연락체계가 늘어나면서 긴박한 대응과정에는 무용지물이 되었다. 그럼에도 불구하고 2015년 신설된 '서비스지원팀'을 두는 이유는 첫째, 불법파견의 시비를 회피하려는 것 둘째, 안전업무를 하더라도 자회사의 지시체계 아래서 수행되고 있다는 것을 입증하기 위한 형식적 장치의 필요성인 것으로 보인다. 이러한 장치를 두는 이유는 업무가 "움직이는 독자적 공간"에서 이루어지는 특징에서 기인한다. 즉 자회사의 직접적인 지휘·감독을 받기 위해서는 현장대리인이 운행 중인 열차에 탑승하여 상황에 대한 긴밀한 대응과정에서 원청인 열차팀장의 지시를 대체해야 한다.

열차마다 현장대리인을 태우는 것이 불가능하기 때문에 '서비스지원팀'을 별도로 두고, 사고 발생시나 업무 처리시 보고체계의 구축을 통해 사실상의 '현장대리인'에 준하는 연락체계를 마련한 것으로 보인다.



[그림 60] 승무원의 복잡한 소통체계

“열차는 움직이는 공간이에요. 그래서 자회사가 끼어있을 필요가 없어요. 그냥 열차팀장과 소통하며 우발적인 상황에 대응하면 되거든요. 그런데 엄밀히 말해 열차팀장과 직접적으로 소통하면 안돼요. 자회사를 통해서만 소통할 수 있어요. 열차팀장도 우리에게 직접적인 지시를 내리면 안 되죠. 하지만 현실에서는 열차팀장은 우리에게 지시를 내리고, 또 우리는 다 따르죠. 일하는 구조에서는 안 따를 수 없는 거예요.”

승무원은 열차팀장과 업무수행을 위한 직접적인 소통을 하는 대신, 자회사의 서비스지원팀으로 연락하면, 서비스지원팀은 코레일의 헬프데스크로 관련 업무를 이관한다. 헬프데스크는 사안에 따라 서비스지원팀이나 열차팀장에게

업무 내용을 전달하는데, 서비스지원팀이 다시 승무원에게 통보하는 식이다.

사고가 발생하면 이러한 복잡한 소통구조는 무용지물이 된다. 사고는 현장에서 발생하게 되고, 현장 상황의 대응은 서비스지원팀이 아니라 열차팀장과 승무원이 하기 때문이다. 그렇다고 서비스지원팀이 코레일의 관제실 처럼 모든 상황을 종합하고 판단하는 능력과 권한이 없기 때문에 결과적으로 무용하고 불필요한 절차만 추가되었다.

사고가 발생하면 승무원조차 제대로 된 사고 파악이 되지 않기 때문에, 서비스지원팀이 하는 일은 승무원에게 '어떤 일이 벌어지고 있는지'를 묻는 것 밖에는 없고, 비상 상황에 대한 대응도 벽찬 상황에서 승무원은 관련 내용을 보고해야할 의무만 더해진 셈이다.

다. 왜곡된 안전강화(2) - 강화된 안전업무와 배제된 안전업무간의 모순

2015년, 2017년 승무원의 안전매뉴얼상 안전업무는 강화되었지만, 열차팀장과 승무원의 안전업무는 위계화 된다. 열차팀장과 승무원의 업무 사이의 구별이 사고 상황에 대응하기 위한 역할 분담이 아니라 비합리적으로 안전업무가 할당되고 있어 오히려 사고 상황에 대한 적절한 대응을 가로막고 있다.

○ 안전교육의 배제

열차팀장과 승무원은 사고시 안전을 위한 협업이 이뤄져야 하지만 승무원은 '비안전인력'으로 간주되어야 하기 때문에, 승무원의 안전업무는 유사시 '협조' 차원에서 재구성된다. 이를 위해 우선 안전교육이 형해화되었다. 안전인력이 아니므로 인공호흡법이나 실전에 유용한 교육, 훈련이 실행되지 않고

있으며, 안전과 관련된 교육은 형식적인 수준에서 처리되고 있다.

“몇 년을 열차를 타는데도 사고가 나면 모르겠어요. 전체적인 프로세스와 상황별 대응이 머릿속에 들어가 있지를 않아요. 오송역이나 강릉역 사고처럼 사고가 나면 먼저 우리 승무원들한테 고객들이 무슨 일이냐고 물어보는데, 우리도 모르는 거죠.”

안전교육을 분기별로 시행하기로 되어 있지만, 이마저도 온라인상의 교육으로 대체될 뿐이다. 갑자기 호흡이 곤란한 승객이 있어도 응급처치에 대한 교육과 훈련을 받지 못한 승무원은 승객 중 응급처치를 할 수 있는 의사나 간호사를 찾아 도움을 요청하거나, 열차팀장이 올 때까지 아무런 조치도 취할 수 없게 된다.

○ 사고 대응에 투입되지만, 사고 상황에 대한 정보에서 배제되는 승무원

열차팀장의 경우 광역무전기가 지급되어 사고가 발생시 관제실을 비롯해 필요한 상황을 수시로 소통할 수 있는 반면, 승무원의 경우 단거리 무전기가 지급된다. 단거리 무전기로는 열차팀장과 소통하거나, 역에 정차했을 경우 해당 역과 소통할 수 있는 정도이다. 사고가 발생하면 전체적인 상황에 대한 정보와 판단이 광역무전기를 통해 급박하게 소통되는데, 정작 승무원은 이러한 모든 정보에서 배제된다.

“우리는 사고가 나면 상황에 대해 알 수 있는 방법이 전혀 없어요. 열차팀장과 소통하면 되는데, 열차팀장도 사고가 나면 정신이 없는 거예요. 여기서

기 전화가 빗발치듯이 오니까요.”

아래 오송역 사례에서 드러나듯이 승무원이 정보와 소통에서 축소, 단절되는 것은 두 가지 이유 때문이다. 하나는 원-하청 관계에서 내재하는 소통구조가 단절되는 문제가 있고, 다른 하나는 승무업무라는 아웃소싱이 불가능한 업무의 외주화를 정당화하기 위한 조치로 정보와 소통을 임의적으로 축소, 배제했기 때문이다.

안전업무를 수행해야 할 당사자가 모든 정보와 대응역량이 임의적으로 축소된 상태에서 사고 현장을 맞닥뜨려야 할 때의 정신적, 육체적 공황 상태는 노동자의 위험을 넘어 사고 현장의 시민들의 위험을 증폭시킨다.

○ 2018년 11월 오송역 단전사고 사례



KTX 오송역 인근 열차 단전사고에 대해 감사원은 “703명의 승객이 불 꺼진 열차 내에서 안내도 제대로 받지 못한 채 3시간 20분간 갇혀 있는 불편을 겪었다”고 지적했다. 당시 단전 사고는 충북도가 발주한 조가선 교체 작업을 맡은 시공업체의 부실 공사로 발생했는데, 오송역을 지나던 120여대의 열차 운행이 최장 8시간 동안 지연되는 등 코레일의 미숙한 대처로 인해 사고 대응상의 문제가 불거졌다.

사고 당시 승객들을 제때 대피시키지 않으면서 혼란은 더욱 가중 되었는데, 사고가 발생한 KTX 열차 안에서 근무하던 승무원은 이러한 상황에 대한 종합적인 정보를 알 수가 없었다. 열차팀장은 관제실 등과 소통하느라 정신

이 없는 상황에서 승무원에게 적절한 정보와 지시를 내릴 수 없는 상황에서 불안해하는 승객들에게 승무원이 할 수 있는 것은 상황에 대한 정보를 전달 할 수도, 정확한 정보를 모르니 그에 맞는 대처를 할 수도 없었기 때문에 “기다리라”를 말 뿐이었다.

“오송역 사건 때도 손님들이 3시간 갇히니까 불안하잖아요. 그런데 승무원도 무슨 상황인지 잘 몰라요. 열차 내부는 세월호 때처럼 방송이 되다 안되다 하고 막판에는 전기가 다 나갔어요. 그러다보니 일부 승객이 신체적 고통을 호소하니까 승무원이 그 승객들만 비상문을 열고 열차에서 내려준 거예요. 그걸 보고 다른 승객들이 승무원한테 몰려가서 승무원 무전기를 빼앗고 몸싸움처럼 가게 된 거죠. 승무원이 ‘좀 기다려 주세요’ 그러니까 ‘왜 기다리라고만 하냐’며 2호차에 비상창이 있는데 손님들이 그 창을 막 깨는 거예요. 소통이 제한되어 있으니 그런 상황이 발생할 수밖에 없어요.”

“열차의 사고 상황도 모르고, 열차탑장도 소통도 제대로 안되고, 코레일 본사에서는 우리에게 사고상황도 알려주지도 않죠. 그런 상황에서 우리는 승객들에게 어떤 내용을 전달하고 조치를 취해야하는 상황인데, 철도안전법이 강화되면서 우리는 그 자리를 뜰 수가 없어요. 권한과 정보는 하나도 없는데 책임을 지라고 하니 답답한 거죠”

○ 안전 의무는 있는데, 안전 권한이 없다?: 2018년 KTX 강릉역 탈선사고 사례



2018년 12월 8일 강릉역에서 출발해 서울역으로 가던 강릉선 KTX 열차가 탈선해 16명의 승객이 다치는 사고가 발생했다. 열차가 선로 바깥으로 탈선하면서 차량의 일부가 옆으로 기울어진 채로 접힌 상태였다.

이런 상황에서도 열차에 탑승한 승무원이 사고 상황에 대한 정확한 정보를 알 수 없었다. 열차가 옆으로 눕다시피 휘어지는 상황이 왔는데, 열차팀장과의 무선연락이 되지 않자 승무원이 1칸에 있는 열차팀장에게 “기어서” 찾으러 갔다.

“열차팀장이 1호차에 있었는데 열차가 휘어서 꺾이는 바람에 다쳤다. 그래서 승무원이 열차팀장을 찾아서 지시를 받고 움직이다보니 여기서 대응이 지체되었다.”

열차가 구부러 지면서 방송이 앞 칸에는 되고 뒤 칸에는 안 들리는 상황이었다. 뒤쪽 승객은 열차팀장의 상황 내용을 듣지 못했다. 그래서 승무원이 다시 기울어진 열차칸을 기다시피 이동하면서 뒤쪽 칸칸이 상황 안내를 하고 승객들을 탈출시켰다.

승무원이 전체 상황을 광역 무전기로 실시간 소통할 수 있었다라면, 그리고 열차팀장을 대신해 상황을 판단하고 조치할 수 있는 권한이 주어졌더라면 더 빠른 조치를 할 수 있었다. 만약 탈선된 열차에서 화재라도 났더라면 열차팀장을 찾아서 지시를 전달받고 다시 조치를 취하는 과정에서 지체된 시간은 초기 대응과 대피과정에서 자칫 골든타임을 놓칠 수 있는 시간이었다.

〈열차승무원 비상대응 매뉴얼〉에는 특히 열차 화재를 매우 중요하게 다루고 있다. “화재 진압 실패시 5분 이내 긴급대피”가 강조되고 있는 만큼 긴박한 상황일 수 있는데, 강릉선에서의 대응 과정을 살펴보면 승무원에게 열차팀장과 같은 권한이 없는 상황이 어떤 위험을 초래할 수 있는지를 가늠해 볼 수 있다.

“강릉역 사고 났을 때 승무원이 상황 파악이 안 됐다. 탈선이 되어서 선로 문을 열고 승객을 대피시켜야 하는데, 반대편 열차가 온다는 정보를 받을 수 없으니 이러지도 저러지도 못하는 거예요. 오송역도 그렇고 강릉역도 정차하는 역이 아니고 지나가는 역일 때는 가운데 선로로 가거든요. 문을 개방해도 이럴 경우 선로들을 승객들이 건너야 하는 것 자체가 매우 위험해요. 열차

정보를 확인하고 플랫폼이나 안전한 곳까지 이동하는 것을 봐야하는데 그걸 판단하지 못하는 거죠.”

라. 안전 말고 서비스 : 젠더화된 친절과 꾸밈노동의 강요

2015년 대법원 판결의 핵심은 ‘안전과 서비스는 다르다.’는 전제하에 출발한다. 그리고 이러한 메시지에 힘입어 원청인 코레일은 2018년 노사전협의회에서 승무원들의 정규직 전환을 합의한 내용을 이행하지 않고 있다.

‘안전과 서비스의 구분’은 승무원들의 안전업무를 왜곡시키면서 다른 한편에서는 ‘서비스업무’가 강조되도록 만들고 있다. 이를 위해서 동원된 것이 젠더화된 친절과 꾸밈노동의 강요이다.

○ 젠더화된 친절

코레일관광개발에서 제작한 <열차승무원 업무매뉴얼>에는 열차팀장과는 다른 승무원만의 표준승무 업무절차가 제시되어 있다. 환영인사 항목을 별도로 두고, “밝은 표정과 정중한 자세로 환영 인사시 30도 인사”를 하게 되어 있고, “친절한 안내”가 포함된다. 객실 순회 항목에서는 “객실 출입시 15도 인사 시행”과 더불어 “밝은 미소로 객실당 3~4명의 고객에게 시선을 주며 천천히 순회”항목이 나온다.

<p>⑤ 환영인사</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 고객이 가장 많은 위치에서 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 통로와 연결된 계단(에스컬레이터), 통로와 가까운 곳 및 이동 동선이 많은 곳 □ 밝은 표정과 정중한 자세로 고객안내 <ul style="list-style-type: none"> - 환영인사시 30도인사 시행 - 밝은 미소와 친절한 안내
<p>⑥ 객실 순회</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 고객의 열차이용에 불편함이 없도록 고객에게 관심을 보이며 차내 순회 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 객실 출입시 15도 인사 시행 - 밝은 미소로 객실당 3~4명의 고객에게 시선을 주며 천천히 순회 □ 주요 순회 서비스 <ul style="list-style-type: none"> - Care서비스 : 특실고객, 어린이, 노약자, 장애인의 불편사항 문의 등 관심

[그림 63] 표준 승무업무 절차(열차승무원 업무매뉴얼, 코레일 관광개발)

이러한 여성화된 친절은 표준 승무업무의 절차로 승무원이 반드시 이행해야 하는 업무 중의 하나이다. 그러나 이러한 ‘친절’은 열차팀장에게는 강제되지 않는다.

10년 가까이 승무원으로 일한 씨는 “KTX를 탄 외국인들이 왜 목례를 하나고 의문을 제기했던 적이 있다”며 “목례를 하지 않으면 업무 모니터링에서 감정 대상”이라고 주장했다. 다른 승무원 씨는 “어떤 분은 너무 불편하다면서 자꾸 목례하면 민원을 넣겠다는 이야기를 우스갯소리로 하기도 했다”며 “어떻게 보면 승객과 승무원 모두 불편한 서비스인 것”이라고 말했다.

승무원들에 대한 사측의 과도한 서비스 강요나 감정노동 문제는 과거에도 수차례 지적됐다. 승무원들은 2014년 4월 사측에서 무릎 꿇고 서비스할 것을 요구하고, 여성 승무원에게는 안경 착용 금지 등을 강요한다며 국가인권위원회에 진정을 냈다. 원진녹색병원이 여승무원 168명을 조사한 결과 3명 중 1명이 “죽고 싶다”고 답할 만큼 우울증이 심각했다. 현재 승무원들은 무릎 꿇고 인사를 하는 서비스는 하지 않고 있다.

- ‘KTX승무원, 무릎꿇기는 없어졌는데 ’15도 목례’는 왜 남아있을까. 경향비즈, 2017, 8, 15.

열차팀장에게는 승무원과 같은 과도한 친절을 강요하지 않는 코레일은 KTX 승무원 양성을 위해 제작한 온라인 강의에서 “고객에게 좀 더 밝은 이미지를 주기 위해 피부 관리를 하거나 맵시 있는 유니폼 착용을 위해 다이어트를 한다”는 식의 꾸밈을 노골적으로 강요하는 내용을 제작하고 승무원 지망생에게 관련 교육을 필수적으로 수료하도록 하기도 했다.

승무원을 ‘여승무원’으로 정체화하고 꾸밈노동과 여성적 친절을 강요하는 것은 KTX 승무원이 생겨날 때부터 지속되어온 일관된 ‘메시지’이기도 하다. 이는 열차팀장=남성=안전, 승무원=여성=서비스라는 이분법적 도식을 재생산

한다. 그리고 이러한 이분법은 서비스는 안전과는 다른 업무라고 구분지으며, 동시에 승무원의 안전업무는 열차팀장의 안전업무의 ‘협조자’에 지나지 않는 논리를 강화한다. 다시 말해 승무원의 업무가 안전과 무관하다는 것을 강조하면 할수록 승무원의 꾸밈노동이나 젠더화된 친절에 대한 강조는 강화될 수밖에 없다.

○ 인적 서비스 = 안전?

매뉴얼의 또 다른 부분에서는 “열차화재, 차량 또는 선로 고장 등 이례상황 발생 시 신속·정확한 상황을 파악하고 적절한 고객안내(방송)를 시행하여 고객의 불안과 불편을 최소화하는 인적서비스를 제공하고자 함”이라는 목적하에 안전업무를 나열하고 있다.

1. 목 적

열차화재, 차량 또는 선로 고장 등 이례상황 발생 시 신속·정확한 상황을 파악하고 적절한 고객안내(방송)를 시행하여 고객의 불안과 불편을 최소화하는 인적서비스를 제공하고자 함.

2. 승무원별 기본업무 수칙

승무원	기본 조치 사항
안내승무원 (선입승무원)	<ul style="list-style-type: none"> • 사고발생 상황 파악(열차팀장(여객전주) 유고시 열차팀장 업무 수행) - 열차팀장(여객전주)와 사고발생 상황 등 관련 정보 교환 - 승무원 및 판매승무원과 사고발생 상황 등 관련 정보 교환 • 안내방송 <ul style="list-style-type: none"> - 차내 안내방송 반복 실시로 여객이 당황하지 않도록 조치 * 열차팀장(여객전주)와 협의하여 시행(수시로 정보를 확인하여 신속히 안내) * 차내방송이 안될 경우 다른 승무원과 협조하여 객실을 순회하며 직접 안내 • 여객안내(여객불편 최소화) <ul style="list-style-type: none"> - 객실 순회(여객 문의사항 응대)하며 여객 질서 유지 등 혼란 방지 - 필요 시 비상용품 등 보급 및 불편사항 해소에 노력 • 사상자 응급구조 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 사상자 발생 시 응급구조조치 협조(의료진 도움요청 등) - 필요시 의료기관(119 등) 수배 등 후송조치 협조 • 여객 대피 시 안전하게 대피할 수 있도록 유도 • 환승열차 또는 연계수송 차량 도착 시 여객의 환승 안내

안전업무 역시 ‘안전’이라는 단어를 회피하기 위해 ‘인적서비스’라는 표현으로 대체했지만, 이는 역설적으로 승무원의 ‘서비스’가 어떤 내용이어야 하는지를 정확하게 표현해준다.

철도 운영에 있어 최상의 공공적 서비스는 공공의 안전을 강화하는 것이어야 한다. 그것이 ‘서비스’라는 범주로 나열되든, ‘안전’이라는 범주로 나열되든 안전은 서비스의 한 부분이고, 서비스의 목적은 젠더화된 친절의 목록들이 아니라 공공적 가치실현을 위한 노동의 수행이어야 한다.

3. 소결

코레일네트웍스와 코레일관광개발은 모두 코레일 소속 자회사로, 소속 노동자들이 수행하는 업무가 '생명·안전업무' 여부를 둘러싼 노사간의 극심한 갈등을 겪고 있는 중이다. 이러한 갈등은 2018년 노사전협의체 결과로부터 출발하지만 그 전에 문재인 정부의 '공공부문 비정규직 정규직 전환' 정책에서 기원한다.

정규직 전환 대상을 '상사·지속업무'와 '생명·안전업무'로 나열하면서 두 조건은 '상사·지속업무 중 생명·안전업무'로 축소되었고, 이는 또다시 무엇이 생명·안전업무인가의 문제로 논란이 증폭되었으며, 그 결과는 아래 <그림>과 같이 노사전협의체의 결과로 이어졌다.

요컨대 코레일네트웍스와 코레일관광개발 소속 자회사 노동자들은 자회사라는 이유로 전환대상에서 배제되었을 뿐만 아니라, 철도공사가 자체적으로 규정한 생명·안전업무가 아니라는 이유로 이중 배제되었다.

이 과정에서 노동자들이 고유하게 수행하고 있는 안전업무의 성격과 업무상에서 발생하는 위험이 축소되고 왜곡되는 상황이 일어나고 있었다. 이는 원·하청 구조상의 위험이 모회사-자회사 구조에서도 개선되지 않고 동일한 구조적 위험을 발생한다는 점과 더불어 정규직 전환을 회피하려는 과정에서 해당 위험이 은폐·축소되고 있어 오히려 정규직 전환상 과정에서 노동자·시민의 안전이 역행하고 있는 경향까지 나타나고 있다.

한국철도공사
「노사 및 전문가 협의기구」 전문가 조정 결정서

한국철도공사 「노사 및 전문가 협의기구」의 전문가(전문위원)는 '노사 및 전문가 협의기구 전문가 조정결정서'(18.8.24)에 따라 자회사에 위탁중인 업무의 전환방식에 대하여 다음과 같이 조정하기로 결정했다.

- 다 음 -

1. 자회사 위탁중인 직무인 매표, 광역역무, 콜센터 등 종사자 1,128명은 생명·안전업무와 무관한 것으로 판단됨
2. 다만, 생명·안전업무 업무의 직접고용 원칙을 정한 정부 가이드라인의 취지를 고려할 때 코레일관광개발(주) 승무원 553명의 경우 업무의 생명·안전 관련성에 노사 및 당사자간 이견이 상당하고,
3. 또한, 철도안전 강화로 국민의 생명과 안전을 보호하는 것이 공공기관으로서 사회적 책임을 다하는 것이라는 점을 고려하여, 코레일관광개발(주)에 위탁중인 「열차내 고객서비스」 업무에 대해 관련 법 및 규정 제·개정 등을 통해 전환할 것을 권고한다.
4. 자회사 직원의 임금수준, 승진체계 등에 대해 동일 직종의 공사 직원과 불합리한 차별이 없도록 노사는 「원하청 노사협의체」를 구성하여 협의·개선하도록 노력한다.

2018. 9. 28.

전문위원	전문위원	전문위원
한국노동사회연구소 소장	숙명여자대학교 경영학부 교수	한국노동연구원 연구위원
노 광 표	권 순 원	오 계 태

코레일네트웍스와 코레일관광개발의 개별 업무상의 실태와 문제는 아래와 같다.

정부의 가이드라인에 따라 ‘직접고용 정규직으로 분류’되는 철도 자회사인 코레일네트웍스 소속 노동자 1600여명 중 1500여명(93%)은 무기계약직과 기간제 계약직 신분이다. 800여명에 이르는 광역전철 역무원의 경우 원청 역무노동자와 동일노동을 수행하고 있음에도 불구하고 임금수준은 원청 노동자들의 41%에 불과하다. 또한 90% 이상의 노동자들이 최저임금 수준의 저임금을 받고 있다.

철도공사는 2006년 역무 업무를 “안전유지가 낮은 비핵심 업무”로 간주하며 외주화를 추진했다. 이에 따라 외주화된 역사는 코레일과 동일업무를 수행하고 있음에도 불구하고 최소한의 안전인력보다 못 미치는 인원으로 위탁역이 운영되고 있다. 2017년 행정안전부 조사 결과 각 역당 5명의 인원이 있어야 비상상황에 대한 조치가 가능함을 밝힌 바 있다. 그러나 외주화 과정에서 역무인원을 감축하면서 외주화를 시행했으며, 공사가 운영하는 역에 배치된 사회복지무요원조차 위탁역에는 배치되지 않은 것으로 나타났다.

또한 정규직 전환 과정에서 광역역무 업무를 생명·안전업무에서 배제하기 위해 엘리베이터 사고 등 승객들의 사고에 수동적으로 대처하도록 하고 있어 오히려 시민의 위험이 가중되고 있다.

대표업무의 경우 여객역 중 11개 역이 대표업무만이 외주화되었다. 해당업무는 역무업무 중에서도 노동강도가 높고 민원이 많이 발생하는 업무이며 외주화된 역은 여객수가 많고 판매량이 집중되는 역이다. 대표업무는 단순반복적 작업이 집중될 뿐만 아니라 300페이지가 넘는 관련 약관 등 상당한 양의 업무지식이 필요로 하는 업무이다. 노동강도가 높은 업무를 외주화하면서 여유인력을 산정하지 않아 노동자들은 마음대로 휴가를 쓸 수 없을 뿐만 아니

라 방광염 등 각종 질병에 시달리고 있었다.

질서지킴이 업무는 매표업무와 마찬가지로 역무업무의 특정 속성을 외주화한 업무이다. 지하철 차내의 질서유지의 역할을 맡고 있지만 그에 합당한 권한이 부여되지 않아 차내 성폭력 등과 같은 긴박한 상황에 대한 대처에 있어 어려움을 겪고 있다. 최근 노동과정을 통제하는 어플을 개발해 사용하는 과정에서 노동조건이 악화되고 감시통제가 우려되는데도 불구하고 노동조합과 사전 논의를 하기 전에 이미 용역계약상에 해당 어플 사용을 정하고 있어 모-사회사 구조에서 노동권이 어떻게 침해되는지를 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

KTX특송 업무는 열차가 정차하는 짧은 시간동안 배송물품을 열차안에 상차하고 하차하는 작업을 해야하기 때문에 넘어지거나 열차문에 끼임 등의 안전사고가 빈번하게 발생하고 있다. 그러나 열차 문을 닫는 과정에서 열차차장(원청)과 승무원(코레일관광개발), 그리고 특송 노동자간의 신호 체계가 정립되지 않아 사고가 발생하거나 차장이 의도적으로 신호를 무시하면서 위계화된 노동관계에서 위험이 발생하고 있는 점도 확인되었다.

코레일네트웍스는 전국 여객역 및 광역전철역 주변의 136개 주차장을 운영한다. 흑자 사업이지만 다른 자체사업들과 마찬가지로 코레일이 수익률을 통제하고 있으며, 흑자 수익이 발생하는 특정 주차장의 경우는 네트워크로부터 운영권을 해지하고 민간위탁 사업으로 전환, 코레일의 수익으로 돌리는 등의 행태가 반복되고 있다.

주차장을 운영하는 노동자들의 휴게공간이 매우 열악하며 비좁은 곳에서 장시간 노동을 하는 등의 문제가 있지만 상대적으로 고령 노동자가 고용되어 있기 때문에 상시적인 고용불안으로 노동조건이나 작업환경을 위한 개선의 목소리를 적극적으로 내지 못하고 있는 상황이다.

연계교통 업무는 광명-인천간 공항버스와 사당-광명간 셔틀버스로, 역사와

연계한 버스 운행으로 이뤄진다. 배차와 관련하여 현장 노동자들의 작업조건 조정에 따른 의견이 반영되지 않고 있으며 근로 간주시간에 대해서도 축소 산정되면서 동종 업종에 비해 노동강도가 높은 편이다. 특히 코로나19 상황에서 외국에서 유입된 승객들을 수송해야 하는 상황에 대해 노동자들의 감염 위험에 따른 조치가 이뤄지지 않아 노동자의 불안이 크다.

코레일 고객센터는 2004년 이전까지는 코레일 직접고용 노동자들이 담당했다. 이후 외주화되었다가 코레일네트웍스 자회사로 전환되었다. 자동화 등의 요인으로 과거에 비해 콜 인입량이 줄어들고 있어 고용에 대한 불안을 느끼고 있다. 이에 따라 인건비 통제가 강하다. 응대 노하우 등이 필요한 직무이고 근속연수가 적지 않은 편인데 최저임금 수준의 임금으로 유지되고 있다. 한편 인입량이 줄었지만 민원, 문의의 질이 올라가 건수가 줄어든 만큼 콜당 응대시간이 길어지고 있어 ‘사양산업’이라는 인식과는 달리 업무량이 줄어들지는 않았다. 그러나 저임금의 사양직종이라는 인식이 고객센터의 노동 조건을 악화시키고 있다.

코레일관광개발 KTX 승무원의 경우, 승객의 안전을 위한 필수적인 노동임에도 불구하고 승무원의 업무를 서비스로 한정하고 서비스와 안전은 다르다는 판단하에 승무원들의 노동에서 안전업무를 배제하고 있다.

열차팀장과 승무원의 차량순회 등의 업무상의 차이는 없음에도 불구하고 열차팀장의 차량순회는 안전업무이고 승무원의 순회는 승객 응대로 간주하는 불합리한 이중잣대가 적용되고 있었다. 그러나 세월호 참사 이후 승객안전업무가 강화되면서 승무원의 업무가 안전업무인가라는 논란이 증폭되고 있다.

개정된 법은 승무원의 안전업무를 강화하고 있는데, 코레일에서는 법적 규정에 걸맞은 안전업무의 권한을 부여하지도, 직접고용으로 전환하지도 않고 있기 때문이다.

그러는 사이에 2013년 대구역 열차추돌사고, 2018년 11월 오송역 단전사고, 2018년 12월 강릉선 탈선사고 등 대규모 인명피해로 이어질 수 있는 철도 중대사고가 발생했고, 이러한 중대사고가 발생할 때마다 열차팀장은 안전업무, 승무원의 서비스업무라는 구분의 모순이 현실화되었다. 안전업무임에도 불구하고 안전교육에서 배제하거나 사고 대응에 투입되었지만 사고 상황에 대한 정보에서 배제하는 등 긴박한 상황의 대처능력을 약화시키고 있다. 이러한 상황에서 노동자의 안전과 시민의 안전이 위협받고 있지만 코레일 측은 직접고용을 회피하기 위해 이러한 상황을 해결하지 않고 있다.

두 자회사의 사례로부터 드러난 문제는 첫째, ‘자회사’가 민간 용역업체와 다를 바 없는 노동조건과 저임금에 기반해 운영되고 있다는 점 둘째, ‘자회사’의 독립성과 자율성이 ‘위탁계약’으로 인해 상당부분 침해되고 있다는 점 셋째, 모회사와 자회사의 분할된 구조는 자회사 노동자들이 수행하고 있는 위험업무를 과소화하면서 위험을 축소, 왜곡한다는 점으로 인해 원·하청 구조상에서 발생하는 위험의 증폭이 해결되지 않고 있다는 점이다.

또한 두 자회사의 경우와 같이, 생명·안전업무 여부를 놓고 노사간의 이견이 발생할 경우, 사측은 해당 업무가 생명·안전업무가 아니라는 점을 사후적으로 재구성하기 위해 해당 업무가 수행한 안전업무적 성격을 축소하거나 아예 배제하는 등의 조치를 취하는 과정에서 노동자들의 ‘안전 역량’이 위축되고 있었다.

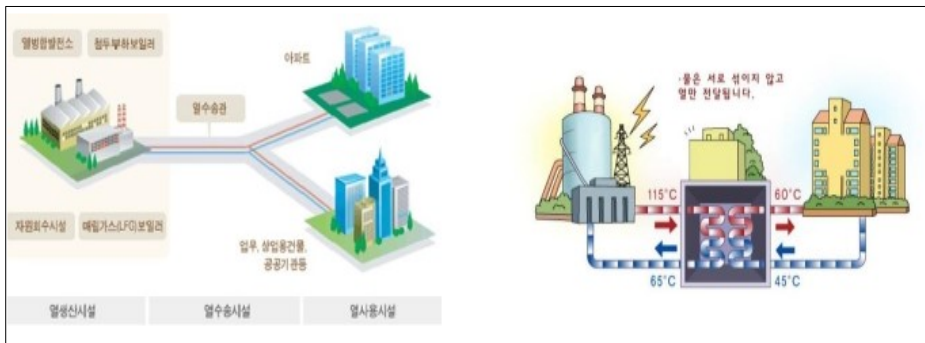
제2절 지역난방안전

1. 집단에너지 생산으로서의 지역(냉)난방

1) 지역난방의 시작

전두환 정부는 1983년부터 1988년까지 양천구 목동과 신정동 일대에 걸쳐 목동 신시가지 건설 사업을 진행했다. 이와 함께 한국토지개발공사(현 한국토지주택공사)에서 공영 개발로 시행하면서 신시가지 내에 열병합발전소(전기와 열을 함께 생산하는 시설)를 건설, 신시가지 내의 모든 가구에 지역난방을 공급하기 시작했다.

지역난방이란 열병합발전소에서 전기를 생산하고 남은 열을 열수송관을 통해 각 주거 및 상업지역의 다수 사용자에게 일괄적으로 공급하는 집단에너지 사업의 일종이다.



[그림 67] 지역난방의 원리

집단에너지사업은 산업단지 입주업체를 대상으로 열과 전기를 공급하는 산업단지 집단에너지사업과 일정 지역 내에 있는 주택, 상가 등에 열과 전기를 공급하는 지역냉난방사업으로 구분된다. 이 중 지역냉난방사업은 대규모 주택단지 건설을 목적으로 수행된 도시개발과 함께 확대되어 왔다. 즉 지역난방이 생산되고, 열에너지가 수송되는 열수송관은 인구밀집이 형성된 대규모 주택단지나 신도시 중심으로 구축되어 있다는 것을 알 수 있다.

○ 지역난방의 규모와 현황

집단에너지 사업을 주관하는 주무부처는 산업통상자원부로, <집단에너지법>에 근거해 사업의 허가와 검토, 사업자 선정을 진행하고 있다. 또한 산업통상자원부는 관련법에 따라 ‘집단에너지공급계획’을 5년마다 마련하게 되어 있으며, 지금까지 5차례의 중장기 계획이 제출되어 있다. 이에 따라 집단에너지의 민간보급율을 높이고 있다.

	수립시기	계획기간	주요 내용
1차	1993.9	1992 ~ 2001	<ul style="list-style-type: none"> • (기본목표) 확대보급 추진, 세대 보급율 15%('01) • (정책) 지정제도 운영, 용자 및 세제지원 등
2차	2002.12	2002 ~ 2006	<ul style="list-style-type: none"> • (기본목표) 경쟁여건 조성, 세대보급율 11% ('06) • (정책) 지자체, 도시가스사, 건설사 사업참여 유도, 구역형 집단에너지(CES) 도입
3차	2009.11	2009 ~ 2013	<ul style="list-style-type: none"> • (기본목표) 내실화, 세대보급율 16% ('13) • (정책) 합리적 운영 및 내실화에 방점, 열공급 책임성 확보, 연료 다변화·폐열 활용 등
4차	2014.12	2014 ~ 2018	<ul style="list-style-type: none"> • (기본목표) 지속성장, 세대보급율 16.9% ('18) • (정책) 에너지이용효율, 온실가스 감축, 분산전원 확대의 핵심수단으로서 지속성장 기반 구축
5차	2020.2	2020 ~ 2024	<ul style="list-style-type: none"> • (기본목표) 지속성장, 세대보급율 20.9% ('23) • (정책) 에너지이용효율, 요금제도개편, 분산에너지 공급의 안전성 강화

[표 13] 1차~5차 집단에너지공급 기본계획 시기 및 주요내용

1980년대 초 목동신시가지를 개발하면서, 1985년 이후 에너지 이용효율 향상을 위해 일정한 지역 내에 있는 주택 및 건물 등에 난방시설을 개별적으로 설치하는 대신 집중된 에너지 생산시설(열병합 발전소, 열전용 보일러, 자원회수시설 등)에서 생산된 열에너지 등을 열수송관을 통해 주거, 상업지역 등의 다수 사용자에게 일괄적으로 공급하는 지역난방 등 집단에너지사업을 추진한 결과, 2019년 기준 국내 총 주택수의 17.6%가 열수송관을 통해 지역난방을 이용하고 있다(아래 표와 그래프 참조).

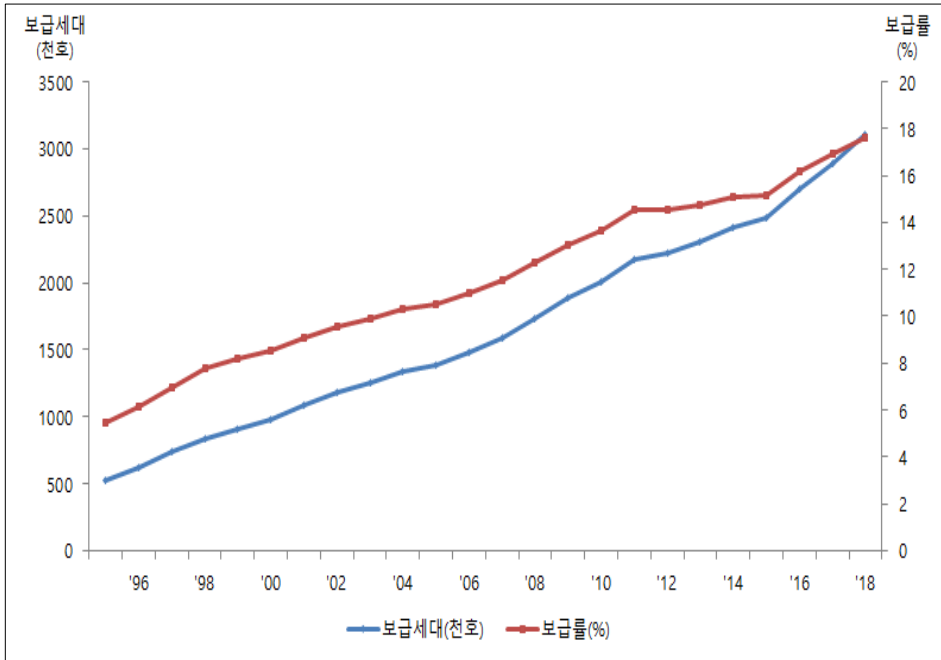


그림 68 지역냉난방 보급세대 및 주택보급률

구 분	'00	'05	'10	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
총주택(천호)	11,472	13,222	14,677	15,306	15,628	15,989	16,367	16,692	17,123	17,633
보급세대(천호)	980	1,390	2,008	2,220	2,306	2,415	2,485	2,694	2,896	3,106
보급율(%)	8.5	10.5	13.7	14.5	14.8	15.1	15.2	16.1	16.9	17.6
사업자수	8	15	26	33	35	35	35	36	37	37

표 14 지역냉난방사업 연도별 공급추이(산업자원부, 제5차 집단에너지 공급 기본계획)

2) 지역난방 외주화(민간위탁) 현황

한국지역난방공사는 집단에너지사업의 수행을 위해 1985년 설립되어 집단 에너지사업법에 의해 1992년 공기업으로 전환하였다. 전력, 가스, 수도 등과 함께 대표적인 유틸리티 산업 혹은 네트워크 산업인 지역난방은 열수송관 같은 '망'을 중심으로 한 네트워크를 통해 서비스를 공급하기 때문에 자연독점적인 성격을 갖기 때문에 국가가 직접적으로 운영하는 것은 자연스러운 귀결이었다. 그러나 IMF 위기를 기점으로 추진된 공공부문 구조조정 하에서 집단에너지사업 역시 전력, 가스 등의 에너지 네트워크 산업의 민영화 정책과 함께 민영화가 추진되었다.

집단에너지 산업은 김대중 정부 때 안양과 부천사업소를 민영화한 이후 노무현 정부 때는 지역난방 민영화에 대한 유보적 입장이 유지되었으며, 이명박 정부 때는 주식상장이라는 소유권의 민간이양으로 정책이 변동되었다(최금숙, 2012 : 27).

지역난방공사를 민영화하기 위해 독립적으로 운영이 가능한 수도권 사업소 매각을 통해 경쟁여건을 조성한 후 지분을 매각하는 것이었다. 이를 위해 1 단계로 1999년까지 안양, 부천사업소를 매각하고, 2단계로 2001년까지 정부 지분과 한전지분 51% 이상을 공개경쟁 입찰방식으로 매각했다.

구분	추진계획
제1차 공기업 민영화 계획 (1998.7.3)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1999년까지 부천과 안양사업소를 한전의 열병합발전소와 함께 매각 (1단계) ○ 2001년까지 정부지분과 한전지분 51% 이상을 공개경쟁 입찰방식으로 매각 (2단계) → 세부추진계획은 별도 수립
제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획 (1998.8.4)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조직개편 : 10처 5실 13지사 → 6처 2실 9지사 등 ○ 인력조정 : 1,015명 → 744명 (△271명, 26.7%) ○ 자회사 민영화 및 지분매각 (한국지역난방기술, 안산도시개발, 중국진항도동화열전유한공사)

[그림 69] 지역난방공사 민영화 및 경영혁신 계획(최금숙, 2012 : 49)

민영화 추진계획에 따라 2000년 6월 안양, 부천사업소를 LG-Caltex(당시 LG파워)에 매각하자 강한 주민반발에 부딪히게 된다. 그 이유는 민영화된 지역의 지역난방요금이 23.54%나 인상되었기 때문이다.

이 때부터 ‘민영화=요금인상’이라는 여론이 형성되면서 민영화 추진에 일정정도 제동이 걸리게 된다. 김대중 정부의 민영화 추진은 노무현 정부로 넘어오면서 흐지부지되었다.

이명박 정부에 들어서 ‘에너지 공기업 중심의 완전 민영화’(제1차 선진화 계획, 2008.8.11.)를 중심으로 지역난방공사의 민영화가 추진되었으나, 이 역시도 민영화 반대의 여론에 부딪혀 경영권의 완전한 민간 이양이라는 애초의 목표 대신 51%이상 공공지분을 유지하면서 주식시장에 상장을 하는 것으로 목표를 선회하게 된다.

그러나 이와 동시에 지식경제부는 집단에너지 산업에 있어 민간사업자의 참여를 높이기 위해 2010년 ‘공공기관 선진화 방침’에 따라 지역난방공사의 시장점유율이 50% 이하가 될 때까지 신규사업에 진출하지 못하도록 참여제한 지침을 내리게 된다. 이로부터 민영화-구조조정의 일환으로 지역난방공사

와 민간 기업과의 경쟁을 도입하게 되며, 전체 집단에너지산업에서 공기업인 한국지역난방공사의 시장점유율은 2011년 공급세대 기준 54%에서 점차 하락해 2020년에는 공급세대 기준 49.9%가 되었다. 이와 함께 민간기업의 점유율은 2011년 32.2%에서 점차 증가해 2019년 말 기준 39.3%이다.

구 분	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
총주택(천호)	11,472	13,222	14,677	15,306	15,628	15,989	16,367	16,692	17,123
보급세대(천호)	2,178	2,220	2,306	2,415	2,485	2,695	2,896	3,016	3,252
보급률(%)	18.99	16.79	15.71	15.78	15.90	16.86	17.69	18.07	18.99
사업자수	28	32	34	34	35	36	37	37	36
한국지역난방공사 점유율(%)	54.0	54.6	54.1	53.9	54.8	52.5	51.1	50.6	49.9
한국지역난방공사 포함 공기업 점유율(%)	67.8	68.2	67.0	67.2	65.4	64.9	62.9	61.8	60.7
민간기업 점유율(%)	32.2	31.8	33.0	32.8	34.6	35.1	37.1	38.2	39.3

[표 15] 지역냉난방사업 연도별 보급률 및 공공/민간 점유율 추이(산업자원부)

* (공기업) 한국지역난방공사, 서울에너지공사, 한국토지주택공사, 부산시 등 4개 사업자
(민간기업) 공기업 4개 사업자를 제외한 32개 사업자

각 사업자별 공급현황과 사업자별 점유율은 아래와 같다.

○ 공급 중인 지역난방 사업장별 공급현황(2019년 말)

* <2020 집단에너지 사업 편람>

번호	사업자	사업장	세대수		공급 빌딩수	사업 허가일	초기열 공급일	비고
			계획	공급				
1	서울에너지공사	노원	131,328	127,300	45	93.07	94.12	-
		신정3	5,379	목동에포함	목동에포함	07.03	11.06	-
		목동	57,608	129,653	272	84.08	85.11	-
		마곡	75,622	목동에포함	목동에포함	11.03	14.02	-
	소계	269,937	256,953	317	-	-	-	
2	부산광역시	해운대	44,271	44,271	156	94.07	96.05	-
3	한국지역난방공사	수서	126,032	197,050	151	90.09	91.07	-
		일원/가락한라	81,225	수서에포함	수서에포함	95.03	95.03	구역전기 (가락 한라)
		동남권유통단지	주택없음	주택없음	0	06.08	08.09	구역전기
		남서울(중앙)	68,639	60,073	111	85.11	87.11	-
		상암/상암2	34,711	23,955	55	99.09	01.05	구역전기 (상암2)
		고양	189,616	197,500	559	90.08	92.08	-
		삼송/원흥	62,031	56,126	41	07.08	12.06	구역전기 (삼송)
		용인	202,948	189,847	112	91.12	94.12	-
		용인서천	3,805	용인에포함	용인에포함	05.03	10.01	-
		수원광교	21,987	29,937	117	06.11	11.05	-
		수원	149,754	142,816	126	93.10	95.10	-
		대구	111,351	110,008	71	93.10	95.04	-
		광주전남혁신도시	17,079	14,156	32	07.12	12.12	-
		김해	39,443	36,169	33	95.04	00.07	-
		양산물금	63,514	48,237	33	97.07	99.11	-
		청주	90,402	79,017	69	94.03	97.05	-
		과주교하,운정	90,357	51,273	26	03.12	05.09	-
		성남판교,도촌	37,807	29,371	121	04.09	08.09	-
		화성동탄1,2	181,968	148,671	244	02.05	04.04	-
		분당	137,555	110,944	525	89.10	91.09	-
평택고덕	53,157	2,229	8	09.07	19.04	-		
3-1	한국지역난방공사, 한국중부발전, 한국남부발전	행정중심복합도시	184,596	97,079	139	07.11	12.12	-
	소계	1,947,977	1,624,458	2,573	-	-	-	
4	한국토지주택공사	대전서남부	32,952	27,961	18	04.05	10.08	-
		아산배방탕정	30,619	19,237	46	05.03	09.09	-
		소계	63,571	47,198	64	-	-	-

번호	사업자	사업장	세대수		공급 발당수	사업 허가일	초기월 공급일	비고
			계획	공급				
5	GS과워	안양	185,544	181,140	261	89.10	92.09	-
		부천	205,726	178,073	256	90.09	92.11	-
		소계	391,270	359,213	517	-	-	-
6	안산도시개발	안산, 송산그린시티	132,004	79,223	95	97.06	99.09	-
		시흥군자	19,433	21,518	29	13.02	15.06	-
		소계	151,437	100,741	124	-	-	-
7	인천공항에너지	인천공항신도시	58,022	16,778	23	97.11	01.03	-
8	미래엔인천에너지	인천논현2, 서창2	69,492	69,184	63	00.05	03.06	-
9	인천종합에너지	송도국제도시	129,492	64,547	231	03.09	04.10	-
10	나래에너지서비스	강일1,2,고덕	54,259	28,369	4	05.05	09.01	-
		하남미사, 하남감일, 현안1,2	54,001	41,418	83	11.07	14.05	-
		소계	108,260	69,787	87	-	-	-
11	수완에너지	광주수완	39,353	39,255	13	06.07	08.04	-
12	대륜발전	의정부민락2, 고산	24,670	19,665	9	06.11	12.11	-
		양주옥정, 회천	56,592	18,591	4	08.11	14.04	-
		소계	81,262	38,256	13	-	-	-
13	별내에너지	남양주 별내, 지금, 구리갈매	45,516	39,014	20	07.01	11.11	-
		진건지구	16,370	12,065	21	11.05	17.10	-
		소계	61,886	51,079	41	-	-	-
14	대구그린과워	대구혁신도시	7,918	7,906	36	07.11	12.11	-
15	위례에너지서비스	위례신도시, 거여마천	54,973	29,956	50	08.06	13.12	-
16	내포그린에너지	충남도청이전신도시	39,822	11,018	44	10.08	12.08	-
17	춘천에너지	춘천우두, 소양, 약사, 캠프페이지	10,335	1,277	4	10.08	17.11	-
18	한국씨이에스	광주상무	820	820	26	99.04	99.11	-
19	포스메이트	포항	11,540	5,988	30	99.11	01.11	-
20	칠라에너지	인천칠라	193,652	109,876	120	04.12	08.03	-
21	평택에너지서비스	평택소사별	43,460	36,445	4	07.12	12.08	-
22	휴세스	화성향남1,2, 봉담2 호메실, 남양뉴타운	87,349	55,622	52	06.09	08.08	-
23	부산도시가스	명지지구	22,380	16,705	51	10.01	15.05	-
24	부산정관에너지	부산정관	27,487	26,770	16	99.12	08.11	구역전기
25	대성에너지	대구죽곡1,2	11,436	11,418	19	05.01	07.12	구역전기
26	티피피	양주고읍	8724	7,572	2	05.03	09.06	구역전기
27	제이비	천안청수	6,230	5,726	39	05.06	09.10	구역전기
28	삼천리	광명역세권, 소하, 신촌	20,977	20,721	45	05.12	09.05	구역전기
29	삼성물산	아산탕정	3,953	3,953	0	06.09	09.02	구역전기
30	씨엔씨티에너지	대전학하, 노은3, 덕명	24,995	23,891	4	06.09	09.09	구역전기 (학하)
31	대성산업	신도림디큐브시티	524	524	1	09.01	11.08	구역전기
계			3,992,805	3,157,908	4,765	-	-	-

	사업자	공급 세대수	점유율(%)	민간/ 공공	비고
1	서울에너지공사	256,953	7.9	공공	지방공기업
2	부산광역시	44,271	1.4	공공	지방자치단체
3	한국지역난방공사	1,624,458	49.9	공공	공기업
4	한국주택토지공사	47,198	1.5	공공	공기업
5	GS파워	359,213	11.0	민간	
6	안산도시개발	100,741	3.1	민간	안산시 49.9%
7	인천공항에너지	16,778	0.5	민간	인천공항공사 99%
8	미래엔인천에너지	69,184	2.1	민간	
9	인천종합에너지	64,547	2.0	민간	인천광역시 30%
10	나래에너지서비스	69,787	2.1	민간	
11	수원에너지	39,255	1.2	민간	
12	대륜발전	38,256	1.2	민간	
13	별내에너지	51,079	1.6	민간	
14	대구그린파워	7,906	0.2	민간	남부발전 29%
15	위례에너지서비스	29,956	0.9	민간	
16	내포그린에너지	11,018	0.3	민간	남부발전 41.7%
17	춘천에너지	1,277	0.0	민간	동서발전 29.9%
18	한국CES	820	0.0	민간	광주광역시 20%
19	포스코오앤엠	5,988	0.2	민간	
20	청라에너지	109,876	3.4	민간	서부발전 50.1%
21	평택에너지서비스	36,445	1.1	민간	
22	휴세스	55,622	1.7	민간	지역난방공사 49%
23	부산도시가스	16,705	0.5	민간	
24	부산정관에너지	26,770	0.8	민간	

25	대성에너지	11,418	0.4	민간	
26	티피피	7,572	0.2	민간	
27	제이비	5,726	0.2	민간	
28	삼천리	20,721	0.6	민간	
29	삼성물산	3,953	0.1	민간	
30	CNCITY에너지	23,891	0.7	민간	
31	대성산업	524	0.0	민간	
32	전북집단에너지(주)	9,465	0.3	민간	
33	DS파워(주)	39,313	1.2	민간	
34	대전열병합발전(주)	33,099	1.0	민간	
35	무림 파워텍(주)	10,648	0.3	민간	
36	(주)석문에너지	1,887	0.1	민간	동서발전 29%
합계		3,252,320	100.0		

[표 16] 지역냉난방사업 사업자별 공급현황(2019년, 산업자원부)

○ 열수송관 점검업체의 외주화

한국지역난방공사 뿐만 아니라 지자체와 민간업체가 운영하는 지역난방의 상시적인 열수송관 점검업무는 100% 외주화되어 있다. 아래에서 살펴보겠지만 백석역 열수송관 파열사고의 주요 원인은 열수송관의 노후화가 지속되고 있음에도 안전점검이 외주화되었고, 이에 대한 원청과 정부(산업자원부)의 관리감독 또한 부실하게 진행된 문제 때문이다.

구분	사업자	열수송관 안전관리업체	감시기술 보유
1	한국지역난방공사	지역난방안전	보유
2	GS파워	한은이엔씨, 승재공영	보유
3	서울에너지공사	한남엔지니어링, 거륜에너지	보유
4	안산도시개발	삼천리이엔지	보유
5	DS파워	대성물류건설	보유
6	부산광역시	부산환경공단	보유
7	대전열병합발전	지성엔지니어링	보유
8	한국씨이에스	자체	보유
9	씨엔씨티에너지	씨엔씨티피앤에스	보유
10	나래에너지서비스	자체	보유
11	휴세스	삼인	보유
12	청라에너지	승재공영	보유
13	석문에너지	구상에너지	보유
14	대성산업	자체	미보유
15	인천종합에너지	원나인건설	보유
16	부산도시가스	에코엔씨	보유
17	대륜발전	승재공영	보유
18	미래엔인천에너지	세진이엔씨	보유
19	대구그린파워	대성이엔씨	보유
20	인천공항에너지	승재공영	보유
21	내포그린에너지	자체	보유
22	평택에너지서비스	드림라인	보유
23	무림파워텍	자체	보유
24	부산정관에너지	자체	보유
25	별내에너지	해원산업	보유
26	한국토지주택공사	평강건설	보유
27	수완에너지	자체	보유
28	춘천에너지	케이드이엔씨	보유
29	포스코오엔엠	자체	보유
30	대성에너지	자체	보유
31	티피피	자체	보유
32	삼천리	자체	보유
33	제이비	자체	보유
34	전북집단에너지	자체	보유

[표 17] 열수송관 안전관리 업체 현황 및 감시기술 보유 현황(산업자원부)

2. 2018년 백석역 열수송관 폭발사고로 드러난 구조화된 위험

1) 사고 원인은 20년 전 용접공의 용접불량?

2018년 12월 4일 일산 동구 백석역 근방에 지하에 매설되어 있던 열수송관이 파열되어, 열수송관 안에서 흐르던 100~120°C에 해당하는 고온의 온수가 땅에서 솟았다. 이 사고로 지나가던 시민 1명이 사망하고 54명이 화상을 입거나 다쳤다. 일산소방서에 따르면 200m가 넘게 도로가 파손될 정도의 물길의 강도가 세었고, 고양시 4700세대가 넘는 가구에 온수공급이 끊기고 난방이 중단되었다.

사망한 시민은 차량으로 이동 중이었으나 물기둥이 차량을 덮쳐 차량의 앞유리가 파손, 화상을 입었다. 고인은 의족을 착용한 장애인으로 8층 높이까지 치솟은 고압의 물을 맞은 뒤 뒷좌석으로 탈출을 시도했으나 사고 발생 2시간 만에 전신에 화상을 입은 채로 숨진 채 발견되었다.

사고 당일 밤12시경 백석2동 주민센터에서 열린 보고회에서 황창화 당시 한국지역난방공사 사장은 “100도 가까운 온도이고 직접 닿으면 위험한 상황이었다. 통상적으로 수송관이 파열되면 (파열 전에) 징후가 나타나는데 이번 사건은 어떤 징후도 발견되지 않았다”¹²⁾고 말했다.

○ 사고의 징후가 발견되지 못한 이유

지역난방공사 측의 입장과는 달리 사고가 발생하기 전, 주민들은 사고지점

12) 경향신문(2018.12.5.), ‘100도 물기둥 “지옥불 보는 듯”..주민들 “싱크홀 여러번 신고”

부근에 ‘싱크홀’이 계속 생겨나 여러 번 신고를 했다. ‘싱크홀’의 원인은 여러 가지가 있을 수 있으나, 열수송관의 이상 징후를 파악하는 요소 중의 하나로 ‘지반침하’가 있는 만큼 사고의 징후가 없었다는 지역난방공사측의 진술은 사실과 다르다.

문제는 이러한 ‘징후’가 안전점검에서 ‘발견’되지 않았다는 점이다.

열수송관의 관로 점검은 지역난방공사가 직접 수행하는 것이 아니라 민간의 외주업체가 담당한다. 사고 당일에도 점검이 이루어졌지만 아무런 이상이 없는 것으로 ‘관로일지’에는 기록이 되어 있었다. 일일 점검 이외에도 정밀점검은 1년에 두 번씩 하도록 되어 있지만 당시 정밀점검에 대한 기록은 남아 있지 않았다.

관로점검일지에는 난방수 유출, 지반 침하, 균열 등 10개 항목을 매일 한 번씩 점검한다. 주민들의 ‘싱크홀’ 신고가 있었음에도 불구하고 지반 침하 항목조차 이상이 없는 것으로 기록되어 있었다.

당시 열수송관 점검을 하는 하청업체는 일산동구 지역 열수송관 123km 점검을 위해 단 2명의 인원을 배정할 만큼 매우 적은 인력을 투입하고 있었다. 지역난방공사가 관로점검을 외주화할 때 작업구간 별 필요인원 산정에 따른 계약을 진행했을 것이기 때문에, 적은 비용을 들여 적은 인원으로 최소한의 점검을 진행했을 것이다. 이는 매우 형식적인 점검이 이루어질 수밖에 없는 원인이 될 수 있다.

다른 ‘징후’로는 2년 전에도 동일한 파열사고가 발생했다는 점이다.

지역난방공사 사장은 당일 주민보고회에서 열수송관의 내구연한이 통상 50년이라고 밝혔다. 그러나 열수송관에 대한 내구연한은 정해진 바가 없다. 그런 상황에서 백석역 이전에도 열수송관 파열사고가 발생했다. 백석역 사고가

발생하기 2년 전인 2016년 6월 16일에도 백석역 근방에서 파열사고가 발생해 100도가 넘는 뜨거운 물이 도로에 넘쳤다. 다행히 인명피해가 없었고 지역의 온수중단 사태까지 일어나지 않았지만, 이 때에도 언론에서는 30년이 지난 노후배관이 문제라는 지적이 있었다.

그러나 온수관 파열에 대해 지역난방공사는 정밀조사를 실시하지 않았고, 안전점검과 유지보수를 강화하지 않았다. 백석역 사고로 인해 인명피해가 발생하기 전까지 열수송관은 가스관에 비해 ‘안전’하다고 간주되었던 것이다. 열수송관이 안전하다고 인식된 이유는 단 하나다. 이전까지 단 한차례의 인명피해가 발생하지 않았기 때문이다. 다분히 주관적인 믿음과도 같은 이러한 인식은 백석역 사고 이전의 징후들을 발견하지 못하고, 인지하지 못했으며, 그 위험성을 간과했다.

열생산시설에서 생산된 열을 다수 사용자에게 공급하기 위해 도심지에 매설하는 열수송관은 배관 누수·파열 등이 빈번히 발생하는데 인명피해를 유발하지 않아 가스관 등에 비해 저위험 시설물로 인식·관리되었으나 2018년 12월 고양 열수송관 파열사고를 계기로 배관부식 및 시설노후화 등으로 인한 시설물 안전관리의 중요성은 예외가 없음을 보여주었다.

-감사원, <열수송관 안전관리실태>, 2019. 6.

30년 된 열수송관 조차 ‘노후배관’으로 인식하지 않고 특별관리를 하지 않은 채 안전관리를 외주업체에 넘긴 전형적인 ‘위험의 외주화’가 원인이었음에도 불구하고 사고의 원인은 엉뚱하게도 30년 전 해당 관을 용접한 용접관의 잘못으로 지목됐다.

사고 당시 일산동부경찰서와 국립과학수사연구소는 12월 22일 중간수사결과 발표를 통해 ‘1991년 최초 배관 공사 당시 용접불량 상태로 배관에 접합돼 있던 열배관 조각 부위가 장기간 내부변동압력 등의 영향을 받아 분리되면서 사고가 발생했다’고 발표했다.

이에 따라 관리소홀의 책임을 물어 지역난방공사 직원과 현장점검을 맡은 하청업체 소장과 직원 포함 9명을 업무상과실치사상 혐의로 불구속 입건했다. 이와 함께 1991년 당시 부실공사를 한 배관용접공을 추적하겠다는 어이 없는 수사내용을 발표했다.



경찰 발표대로 당시의 용접불량이 확인되었다. 열수송관 매설 당시 사후 점검을 위해 뚫어놓은 구멍들이 있는데 이 구멍을 철판으로 막을 때 접착제로 쓴 용접용 쇳물을 기준치의 절반 밖에 사용하지 않았다. 용접이 약해 시간이 경과하면서 균열이 간 것이다. 당시의 시공사는 삼성중공업이었지만, 용접은 하청의 재하청으로 넘어가 일용직 용접공의 책임이 된 것이다.

당연하게도 경찰은 끝내 '사고의 주범'인 30년전 용접공을 찾지 못했다. 그러나 시공상의 문제는 용접공의 부실 용접이 아니라, 지역난방공사가 공기단축과 비용절감을 이유로 건설하도급의 부조리한 작업방식을 묵인한 결과이기도 하다.

국과수 발표 이후, 지역난방공사에서 10년간 용접 일을 한 J씨를 만났다. 그는 “인명사고 때문에 크게 이슈화돼서 그렇지, 온수관 파열은 결코 드문 일이 아니다”면서 “백석역 사고 이후에도 보도되지 않은 사고가 몇 건 더 있었다”고 입을 열었다. 그러면서 “한 해 알게 모르게 수십, 수백 건이 터지는 데에는 지역난방 공사의 구조적 문제가 얽혀 있다”고 했다.

“하청에 하청, 거기서 또 재하청, 또 하청을 줘서 결국 설계가의 40~50%로 공사를 하는 구조다. 그러다 보니 용접공의 경우 원래 보수를 일당으로 받아야 하는데, 1인치(2.5cm)당 1만원으로 받는다. 소위 ‘물량 준다’고 한다. 이 와중에 심지어 다른 인부와 가격 경쟁을 붙인다. 최대한 빨리, 많이 때워야 먹고사는 거다. 엄밀히 말하면 나도 불법하도급으로 일한 건데, 나 같은 사람이 10년간 전국 지역난방 용접을 다 다닌 거다.”

하도급 규정은 ‘건설산업기본법’ 등을 따른다. 공사 종류에 따라 하청 허용 여부가 다른데, 하청을 주는 경우 낙찰률은 보통 80% 수준을 지킨다. 물론 이 또한 공사 종류에 따라 다르지만, 보편적으로 그렇다. ‘한국지역난방공사 전자계약’ 페이지에 올라온 입찰공고 등에 따르면 지역난방공사의 열수송관 공사는 하청이 허용된다. 공식적으로 ‘지역난방공사(원청) → 시공업체(1차 하청) → 공사업체(2차 하청)’ 순이며, 이때 지역난방공사 각 지사의 ‘감독관’이 공사를 감독하고, 시공업체 ‘소장’이 공사업체 공사를 지휘하게 된다.

하지만 J씨에 따르면 실제 현장은 그렇지 않았다.

“A사(社)가 10억원에 공사를 땀다고 치자. A사 사장에게 일명 ‘빼꾸기’라는 사람이 “이거 7억원에 해줄 테니까 넘겨라” 한다. 그럼 넘길 테고, 빼꾸기가 인부들을 ‘싼값’에 모은다. 7억원 보다 더 싸게. 그래야 본인도 남겨 먹으니까. 공사가가 50% 밑으로까지 떨어지는 이유다.”

-월간 조선. ‘백석역 온수관 파열 사고가 용접불량 때문이라고?’

“근본적 원인은 지역난방공사 하도급 부조리에 있다!” 2019년 3월.

2) 백석역 사고로 드러난 구조화된 위험

다단계하도급으로 인한 열수송관 시공 과정에서의 부실공사 논란 외에도 백석역 사고로 인해 열수송관에 대한 안전관리상의 문제가 드러났다. 감사원은 사고 이후 2019년 6월 <열수송관 안전관리실태> 감사보고서를 발표했다.

보고서를 통해 드러난 열수송관의 안전관리상의 문제는 사용업체의 민간위탁과 함께 안전관리의 외주화로 인해 안전검사, 이에 대한 관리 및 정부당국의 감독이 열수송관의 위험을 가중시키는 주요 원인으로 지목될 만큼 중층적인 관리상의 위험이 방치되고 있었다.

아래는 감사원 결과에 대한 세부 내용을 참조해 열수송관 안전관리 상의 문제를 정리했다.

(1) 열수송관 안전관리 체계상의 문제

가. 안전검사를 자체적으로 할 수 있는 특례 제정

열수송관 관리를 포함한 지역난방사업의 주무부처는 산업통상자원부이다. 산업자원부는 <집단에너지사업법>에 따라 열수송시성에 대한 정기검사를 1회/년 수행하고, 정기검사의 기준 및 항목 등은 <열공급시설의 검사기준>에 의한다. 검사기관은 한국에너지공단에 위탁(제3조)하였지만, '특례조항'을 넣어 지역난방공사와 민간업체 등 사업자가 자체적으로 검사결과로 갈음할 수 있도록 했다.

제40조 (검사의 특례) ①제37조(설치상태검사)의 규정에 의한 제14조 (열수송시설의 설치·시공상태) 및 제39조(성능검사)의 규정에 의한 제16조 (압력안전장치의 성능검사)와 제38조(누설검사)는 자체검사결과로 같은다.

②제1항의 규정에 의한 자체검사는 정기검사신청일 60일 이전에 완료하며, 부득이한 경우 검사기관과 협의하여 조정할 수 있다.

③사업자는 제1항의 규정에 의한 자체검사에 대해 인정을 받기 위해서는 당해 자체검사결과보고서(별지 2호 서식에 의하여 작성한다)를 검사신청시 한국에너지공단에 제출하여야 한다.

- 열공급시설의 검사기준(행정규칙) -

이에 따라 지역난방공사 뿐만 아니라 민간업체까지 열수송관 누설검사 여부에 대해 자체적으로 합격·불합격 여부를 판정해왔다. 이는 안전점검업무의 외주화 뿐만 아니라, 법에서 정해진 정기검사까지도 정부의 관리감독 역할을 사실상 포기한 것으로 볼 수밖에 없다.

검사방법 역시 사업체가 알아서 지정하는 형식이어서 대부분 육안 검사만으로 합격 여부를 판정했고, 에너지공단은 이러한 결과를 형식적으로 접수만 하는 식이었다.

나. 누설의심지점의 합법적인 은폐

〈열공급시설의 검사기준〉 제38조에 따르면 정기공사 중 열수송관의 누설 여부를 확인하는 검사는 단순 육안검사로만 진행하는 것을 허용하고 있다. 그러나 육안으로 누설여부를 확인할 수 있는 방법은 다량의 온수가 누설되어

지표면까지 새어나올 경우만 가능하다. 때문에 육안검사는 땅 속에 매설되어 있는 열수송관을 점검할 수 있는 방법이 아님에도 불구하고 육안 검사를 허용했다.

정부가 사실상 관리감독 기능을 민간에게 맡겨버렸을 뿐만 아니라, 법적으로 정해놓은 검사기준 열수송관에 맞지 않는 방식으로 허용한 결과 지역난방공사와 민간기업들이 육안검사만으로 이상여부를 감추고 추가적인 유지·보수를 하지 않은 채 운영해온 것을 ‘합법적으로’ 방조한 셈이다.

제38조 (누설검사) ①누설검사의 대상은 열수송관 및 배관으로 한다.

②누설검사의 범위는 검사 신청한 전구간에 대하여 실시한다.

③누설검사의 방법은 운전상태의 열매체 및 압력 조건에서 실시하며 다음 각호의 방법중의 하나로 한다.

1. 육안으로 열매체의 누설여부에 따라 판정하는 방법

2. 열수송관의 경우 내관과 외관의 사이에 설치한 전선 상호간의 절연저항의 변화여부에 따라 판정하는 방법

④누설검사 결과 누설이 없어야 한다.

실제로 감사원이 지역난방공사 산하 6개 지사에서 작성한 14건의 자체검사결과보고서를 검토한 결과, 위의 보고서에서는 모두 누설이 없다고 판정되어 있으나 14건 모두 대상 구간 내 누설이 의심되는 구간 즉 지열이 발생하고 감시시스템의 집중·관찰 구간이 다수 존재하고 있었다. 그럼에도 육안 검사만으로 합격 판정을 내리고 굴착조사 등의 누설 여부를 확인하지 않았다.

(단위: km)

연도	지사명	자체검사결과보고서		지열발생 구간 개소	감시시스템 절연저항 값			계
		작성일자	누설검사		정상구간	집중관찰구간 (누설의심구간)	검사불가 구간	
2017년	⊙⊙	2017. 10. 16.	합격	14개소	266	32	132	430
	⊙⊙	2017. 11. 29.	합격	24개소	134	34	280	448
	◆◆(▲▲)	2017. 2. 15.	합격	0개소	66	0	6	72
	◆◆(◆◆)	2017. 1. 24.	합격	38개소	19	1	146	166
	■	2017. 10. 30.	합격	6개소	254	26	148	428
	⊙⊙	2017. 10. 24.	합격	1개소	275	27	30	332
	⊙⊙	2017. 12. 15.	합격	3개소	182	9	68	259
2018년	⊙⊙	2018. 12. 21.	합격	17개소	255	29	144	428
	⊙⊙	2019. 3. 6.	합격	53개소	137	44	284	465
	◆◆(▲▲)	2018. 3. 2.	합격	0개소	67	1	6	74
	◆◆(◆◆)	2017. 12. 18.	합격	26개소	21	1	146	168
	■	2018. 10. 1.	합격	5개소	284	32	134	450
	⊙⊙	2018. 11. 5.	합격	4개소	278	25	30	333
	⊙⊙	2018. 11. 15.	합격	4개소	219	16	26	261

자료: 감시대상기관 제출자료 재구성

[그림 77] 자체검사결과와 감시시스템 사용 검사결과 비교(감사원)

위의 <그림>처럼 검사방식에 따라 검사결과는 매우 다르게 나올 수 있다. 때문에 열수송관 안전관리체계에서는 제도적 차원의 검사기준을 정확도를 중심으로 여러 진단기법을 중층적으로 설계하는 것이 필요하며, 이를 제대로 관리감독하고 수행할 수 있는 기관을 선정하는 것이 매우 중요하다.

다. 감시시스템의 소극적 활용으로 인한 안전검사의 부실화

<열공급시설의 검사기준> 제38조에 누설검사 방법으로 육안검사 외에“2. 열수송관의 경우 내관과 외관의 사이에 설치한 전선 상호간의 절연저항의 변화여부에 따라 판정하는 방법”을 명문화하고 있다.

이는 감시시스템을 의미하는 것으로 감시시스템은 열수송관을 제작·매설할 당시 열수송관 보온재 내부에 감지선을 설치하여 보온재 내 수분 함유량에

따라 변화하는 절연저항 값을 측정하는 방식이다.



[그림 78] 열수송관의 구성

설치되는 모든 열수송관은 외관과 내관 사이에 ‘누수감지선’이 포함되도록 하고 있다.

지역난방공사는 관할하는 모든 열수송관 총 2,240km x 2열에 대해 열수송관의 누수 여부를 파악하기 위해 전체 배관에 “열배관 감시시스템”을 구축 운영하고 있으며 이를 위해 자회사인 지역난방안전(주)에 위탁해 감시시스템을 점검하고 있다.

지역난방안전(주)는 열수송관 점검(열화상 진단)을 통해 지열 발생 등 이상 징후가 발견되면 상태진단을 실시하고 ‘열배관시설 보수대상 보고서’를 작성한 후 원청인 지역난방공사에 제출한다. 검사를 자회사에서 시행하더라도 유

지보수의 결정권한은 지역난방공사에 있기 때문에 공사는 유지보수의 필요성이 인정되는 경우 보수공사를 시행한다.

감시시스템은 감지선이 끊어지거나(단선) 절연저항 값을 측정하는 방식으로 이상여부를 판단하는데, 절연저항 값이 변화할 경우 이를 감지하여 이상신호를 발생하게 되고, 이 이상신호를 측정하여 누설 여부를 파악할 수 있다.

절연저항값은 총 13단계의 레벨(1~12, 0)로 분류하게 되며 절연레벨이 1~5가 되면 누수가 의심되는 것으로 판단할 수 있다.

실제 감사원이 감사기간동안 자체 파악한 이상신호 발생지점 10개소를 굴착하여 확인한 결과 2개소는 감지선이 단선되어 있었고, 8개소 중 2개소에서 부식으로 인해 열수송관에 구멍이 생겨 온수가 유출되고 있었으며, 나머지 5개소에서는 열수송관 보온재에 물이 스며들어 손상이 진행되고 있는 것이 확인되었다.

감시시스템의 신뢰성이 높음에도 불구하고 지역난방공사는 평소에 감시구간의 이상신호 발생지점을 확인하고도 감지선 단선 및 관로 손상 등을 복구하지 않고 방치하다가 감지선이 과다한 습기 등에 노출되어 단선이 되어 더 이상 해당 지점을 찾을 수 없게 되면 해당구간 전체를 ‘미감시루프’(감지선의 단선으로 감지선을 활용한 상태감지가 불가능한 루프)로 분류한 후 감시시스템을 활용한 감시를 포기하는 방식으로 운영하고 있었다.

이러한 결과로 미감시루프는 총 8,723개의 총 루프 중 2016년 1,778개에서 2019년 2,245개로 25% 이상 증가하였고, 특히 1993년 이전에 조성된 1기 신도시 등의 지역은 49%의 구간이 미감시루프로 분류되고 있었다.

감시시스템과 같이 신뢰도가 높은 검사기법은 노후화된 열수송관이 밀집되어 있는 1기 신도시와 같은 구간에 집중적으로 사용되어야 함에도 불구하고

적기의 보수를 시행하지 않고 방치하여, 단선구간이 늘어나고 있어 열수송관 파열의 위험이 더욱 높아지고 있었다.

(2) 노후 열수송관에 대한 안전관리 부재

열수송관 사용 연한의 기준은 열수송관을 구상하는 강관, 보온재, 외관이 상호 접촉되어 있기 때문에, 이 구조가 파괴되는 시점을 수명으로 평가하며, 운영 중인 열수송관의 일체화 구조가 파괴되기까지 남은 기간을 잔여수명으로 산정한다.

지역난방공사는 2010년 열수송관 상태를 진단하기 위해 독일 연구소에 열수송관 잔여수명 평가 연구를 의뢰하여 결과를 받았다. 연구결과로는 잔여수명이 0~24.8년임에도 난방공사는 평가결과가 불합리하다고 자체판단한 후 기대수명을 임의로 수정하여 40~90년이라고 결론 내렸다. 이를 전제로 열수송관의 교체 등에 대한 유지관리계획을 제출하지 않았다.

(단위: 년)

연번	관경	시면명	굴착지사	설치연도	사용기간 ^{*)} (A)	독일☆☆연구소 평가결과		한국지역난방공사 재산정 결과	
						잔여수명 (B)	기대수명 (A+B)	잔여수명 (C)	기대수명 (A+C)
1	125A	-	○○	1993	16.6	8.1	24.7	16.4	33
2		-	○○	1995	14.6	31.0	45.6	47.4	62
3		-	○○	1993	16.8	7.7	24.5	10.2	27
4		-	○○	1993	16.8	20.4	37.2	36.2	53
5		-	■	1993	17.5	85.8	103.3	99.5	117
6		-	■	1996	14.1	49.5	63.6	66.9	81
7		-	●●	1996	14.1	83.7	97.8	77.9	92
8		-	●●	1996	14.1	44.9	59.0	61.9	76
9		-	●●	1998	12.1	24.8	36.9	34.9	47
10		-	●●	1998	12.1	14.0	26.1	22.9	35
11		-	○○	1993	16.6	42.0	58.6	63.4	80
12		-	■	1993	16.6	평가하지 않음		208.4	225
13	300A	-	○○	1995	15.1	16.7	31.8	27.9	43
14		-	□□	1987	23.1	5.3	28.4	14.9	38
15		-	□□	1987	23.1	2.1	25.2	40.9	64
16		-	□	1987	23.1	0	23.1	36.9	60
17		-	■	1993	17.1	44.6	61.7	52.9	70
18		-	■	1996	17.1	50.2	67.3	56.9	74
19		-	●●	1998	12.1	1.2	13.3	5.9	18
20		-	●●	1998	12.1	13.4	25.5	19.9	32
21		-	●●	1996	14.1	74.6	88.7	121.9	136
22		-	●●	1996	14.1	36.1	50.2	54.9	69
23		-	●●	1996	14.1	124.8	138.9	169.9	184
24		-	■	1998	12.1	33.0	45.1	28.9	41

주: 수명평가를 위해 열수송관을 실제 굴착한 시점(2010년)을 기준으로 사용기간을 산정
 자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[그림 79] 독일 **연구소에서 평가한 잔여수명과 지역난방공사가 재산정한 기대수명(감사원)

그러나 이와 동시에 1998년 이전에 설치한 열수송관은 이미 결함이 집중적으로 발생하고 있는 상황이었다. 지역난방공사는 현실적으로 감지되는 위험상황을 인지하고 있었다. 이로부터 2018년 “장기사용 열수송관 종합관리대책”을 수립하여 노후화된 열수송관 374km x 2열을 순차적으로 교체(20년간)하기로 하였으나, 백석역 사고 이후 감사원 감사시기까지도 실행하지 않았다.

또한 지역난방공사의 열수송관 안전관리대책을 감독해야 할 산업자원부 역시도 이행여부를 감독하지 않았다.

그 결과 1980년대 말 최초 설치되어 열수송관을 중심으로 20년 이상 노후화된 열수송관이 2019년 30%에서 2024년 45%까지 급격히 증가했으나 노후관로의 보수와 교체가 제대로 이루어지지 않아 열수송관의 파열 등으로 인한 사고 발생의 위험성이 증가했다.

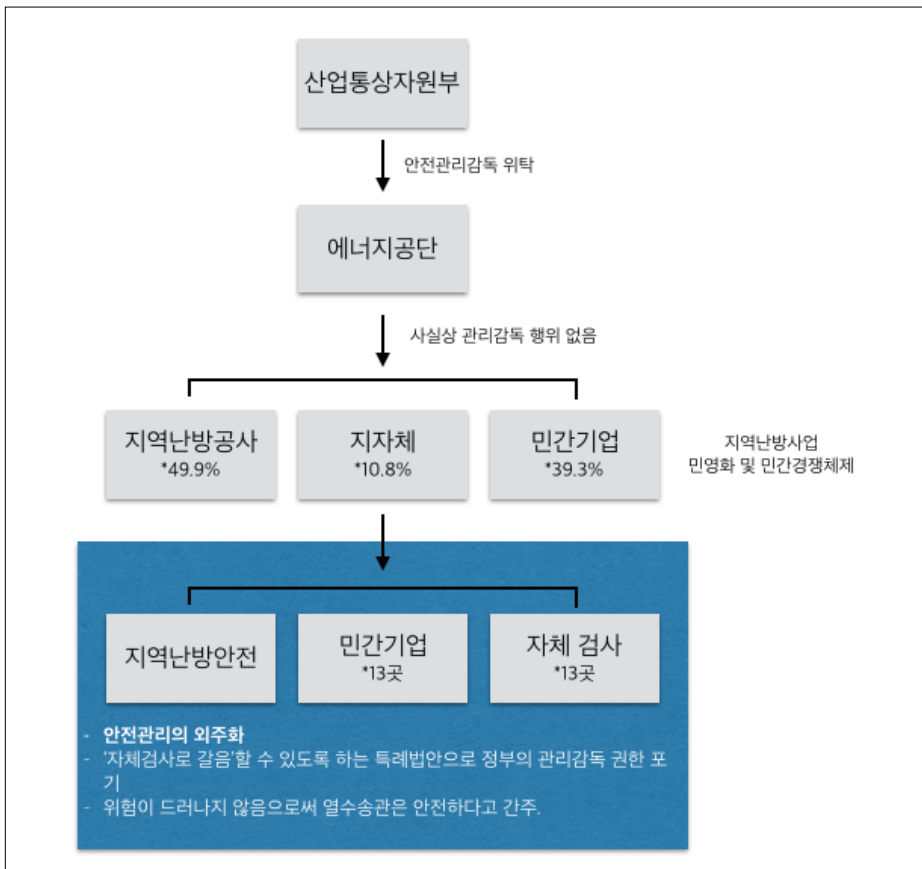
(3) 지역난방의 민간개방과 안전관리 업무의 외주화

백석역 사고가 발생한 후 지역난방공사는 열수송관 점검진단, 감시시스템 유지보수, 고객센터 업무를 묶어 자회사인 지역난방안전(주)를 2018년 12월 21일 설립하여 안전관리의 전문성을 강화하겠다고 발표했다. 이는 동시에 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책과 맞물린 대책이기도 했다.

그러나 자회사를 포함해 지자체와 민간업체의 안전관리의 외주화와 이에따른 관리감독의 부실화는 개선되지 않고 있다. 자회사로 전환된 지역난방안전(주)의 전문성이나 안전점검의 독자성도 일반 민간업체와 별반 다르지 않다. 외주 업체에서 안전에 대한 점검 중 유지보수의 필요성을 제기한다고 하더라도 원청 업체가 이를 수용하지 않더라도 이에 대한 정부당국의 감독이 사실

상 부재한 상태이다.

이에 따라 원청업체는 유지보수 비용을 최소화하기 위해 안전점검 업무에서 발견한 위험을 적극적으로 해결하기 위한 노력을 미루거나, 보다 정밀한 안전점검을 위한 인적, 기술적 투자에 소홀해질 수밖에 없다.



[그림 80] 백석역 사고로 드러난 구조화된 위험

뒤에서 다룰 것이지만, 지역난방공사가 그나마 민간업체에 비해 가장 높은

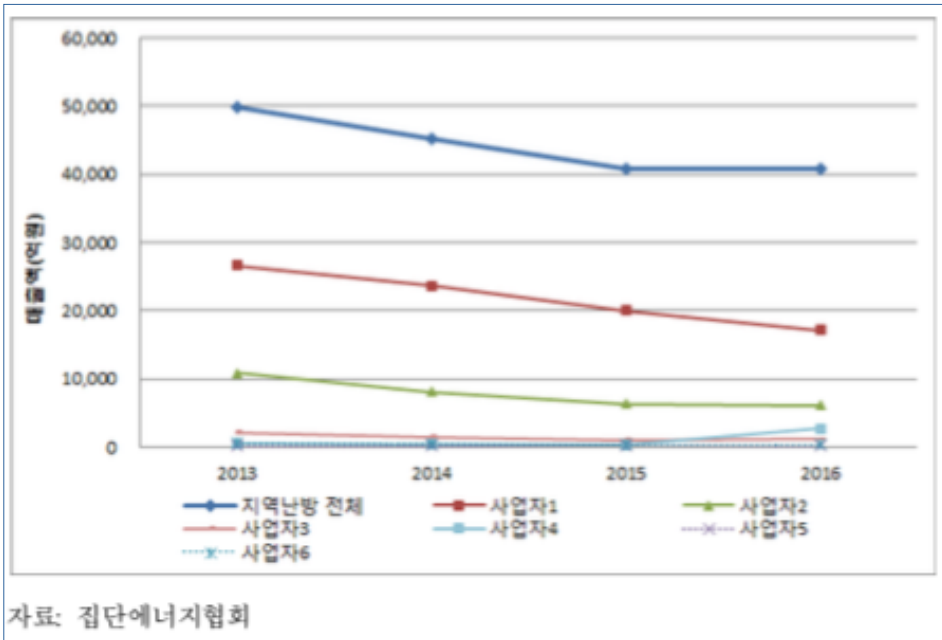
수준의 안전관리를 해오고 있는 상황에서 지역난방공사 조차 열수송관의 안전점검이 적시의 유지보수로 이어지지 못하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 재정적 규모가 열악한 민간기업의 실패는 정부차원의 제대로 된 실태파악조차 제대로 이뤄지고 있지 않은 상황이다.

더욱 심각한 문제는 민간기업의 만성적인 적자운영이다. 지역난방사업을 민간에게 개방하였지만, 그 속성상 열의 생산부터 수송까지 모두 한 기업이 전담하는 지역 독점구조를 가지고 있다는 점이다. 민간기업의 상당부분이 중소기업체인데다가 만성적인 적자에 시달리고 있어 민간 사업자의 경영문제가 곧 해당 지역의 열공급 중단위기로 이어질 수 있다는 점이다¹³⁾.

공기업인 한국지역난방공사와 GS파워 등을 제외하고는 전국 30여개 사업자 가운데 60%에 달하는 18개 업체가 적자를 기록하고 있다(2019년 기준). 이들 30곳의 실적을 모두 합하면 순손실은 481억원이다. 최근 5년간 누적 손실액은 4706억원에 달한다. 무려 11개 기업이 5년 연속 순손실을 기록 중이며, 3년 연속 순손실 기업도 13곳이다. 지난해에는 거대사업자인 한국지역난방공사까지 적자를 냈다.

-매일경제(2020.7.8.) '정부가 키운다는 열병합발전...민간사업자 4706억 적자만 쌓여'

13) “이에 대한 원인을 두고 다양한 해석이 제기된다. 주로 업계쪽에서는 열요금 상한제, 가스요금 이원화, 낮은 계통한계가격(SMP) 및 정부의 지원 미흡 등을 주장하고 있는 반면 전문가들은 정부의 제도적 실패와 사업자들의 무리한 집단에너지 사업 진출을 지적하기도 한다.”, 오세신(2017), ‘국내 집단에너지 공급의 문제점과 개선방향’, 에너지경제연구원 참조.



[그림 82] 지역난방 사업의 연간 매출액 추이(2013~2016, 에너지경제연구원)

민간사업자의 만성적인 적자는 분명 정부의 집단에너지 정책 실패에 대한 징후적 반응이다. 이는 집단에너지사업을 민영화하고 민간과의 경쟁을 유도하면 시장이 활성화할 것이라는 애초의 전망을 무색케 한다¹⁴⁾.

민간사업자들의 만성적인 적자가 2008년부터 본격화되기 시작하면서 2012년 기준으로 지역난방 사업에 뛰어드는 사업체수가 감소하기 시작하고 사업권을 반납하거나 도산 위기에서 매각되는 업체들이 늘고 있다.

이러한 상황은 안전문제에 매우 취약한 조건을 형성한다. 기업들의 사정이 이러하니 정부 차원에서도 민간기업에게 안전에 대한 투자를 과감하게 할 것

14) 이 보고서를 보라. 임원혁·남일총·이혜훈, '민영화와 집단에너지사업', 200.2., 한국개발연구원.

을 요구한다거나 정부의 관리감독 기능을 강화하겠다는 의지를 자신있게 내보이기 어렵다. 민간기업들도 적자운영의 상황에서 안전점검업무를 자체적으로 진행하거나 외주화할 경우, 적절한 인력산정에 따른 도급계약이나 점검 결과에 따른 적시의 유지보수를 진행하는 것을 가급적 회피하는 경향으로 이어진다. 이러한 상황에서 위험은 취약한 틈을 파고들어 증식될 수밖에 없다.

3) 백석역 사고 이후 안전대책

(1) 노후관 긴급점검 및 교체

백석역 사고가 발생하고 나서 산업자원부는 20년 이상 노후 열수송관에 대한 긴급점검을 진행했다.

당시 국회 산업통상자원위원회 이철규 국회의원(자유한국당)이 한국지역난방공사로부터 제출 받은 ‘한국지역난방공사 열수송관 사고 현황’에 따르면, 최근 10년간(2010~2019.말) 총 23건의 파열사고가 발생했다는 점에서 긴급점검은 시급히 이뤄져야 할 사안이었다.

열수송관의 누수, 파열로 인한 사고는 지자체나 민간기업이 담당하는 구간에서도 빈번하게 일어났다. 2018년 12월 11일에는 서울 양천구 목동 아파트에서, 바로 다음날인 12일에는 경기 안산시 고잔동에서도 온수관 파열사고가 발생했다. 목동은 서울시 산하 서울에너지공사가, 안산은 안산도시개발이 각각 맡고 있었다.

2018년 기준 전국에 총 4,278km²의 열수송관이 지역난방 공급을 위해 설치되어 있으며, 이중 20년 이상 사용한 배관은 26%로 한국지역난방공사 등 7개 사업자가 유지·관리하고 있다.

(단위: km×2열, %)

구분	한국지역 난방공사	▽▽	○○	▷▷	◁◁	◇◇	기타 (26개 사업자)	합계 (비율)
20년 미만	1,558.1	228.6	84.6	107.1	35.5	0.3	1,155.5	3,169.7 (74.1)
20년 이상	682.4	243.8	123.4	11.4	10.1	37.0	0.5	1,108.6 (25.9)
계 (비율)	2,240.5 (52)	472.4 (11)	208.0 (5)	118.5 (3)	45.6 (1)	37.3 (1)	1,156.0 (27)	4,278.3 (100)

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

[그림 83] 열수송관 설치 및 유지관리 현황(감사원, 2019)

산업자원부는 20년 이상 노후화된 열수송관을 보유하고 있는 7개 사업자와 함께 전지역(1,108km×2열)을 현장점검하고 정밀진단을 실시하여 지하에서 누수와 부식 등이 진행되고 있었던 지점 816개소를 보수, 교체하였다.

< 백석역 사고('18.12.4) 이후 조치 내용 >

- ◇ 점검대상/시기: 20년이상 장기사용 열수송관 /긴급점검 ('18.12.5~21일), 정밀진단('19.1월~2월)
- ◇ 점검결과: 지열차 발생지점 확인, 용접부 덮개지점 보강 필요성 점검
- ◇ 조치현황
 - 지열차가 발생한 지점: 194개소를 굴착
→ 지하에서 누수부식 등이 진행되던 40개소를 보수·교체
 - 용접부 덮개지점: 현재까지 622개소를 보강·교체
연말까지 나머지 76개도 보강·교체할 예정임.

-산업부, <열수송관 안전관리 종합대책>

(2) 열수송관 안전대책

가. 정부 대책

2019년 6월 정부는 관계부처 합동으로 <지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책>(이하 ‘종합대책’)을 발표한다.

“KT 통신구 화재(18.11), 백석역 열수송관 파열(18.12) 등 사고로 인해 기반시설 노후화”로 인한 시민의 안전문제가 제기되면서 2018년 12월부터 ‘노후기반시설 안전강화 범부처 TF’를 구성·운영한 결과로 대책을 내놓은 것이다.

‘종합대책’에 나온 문제점과 대책에 따르면, 도로·철도·항만과 같은 중대형 SOC와 상수도, 공동구는 시설물안전관리특별법에 따라 정기·정밀 안전점검과 정밀안전진단이 이루어지는 등 체계적인 관리와 감독이 이루어지는데 반해 시설물안전관리특별법의 적용을 받지 않는 상수(급·배수관)·하수도, 가스·송유·열수송관 및 전력·통신구는 체계적이고 종합적인 관리감독이 이루어지지 않았다. 열수송관의 경우 개별 민간업체들이 자체적으로 하청업체에 안전점검을 위탁하여 관리하고 있었으며, 안전관리의 체계조차 정립되어 있지 않았다. 지역난방공사의 경우도 마찬가지였다. 집단에너지사업법에는 열수송관에 대해 정기검사(1회/1년)를 시행하기로 되어 있었지만, 개별 기업이 자체적으로 검사를 수행하는 것으로 그쳤다.

특히 15~20년 이상 가스관(도심지역의 중·고압)은 정밀안전진단 후 안전등급을 부여하고 있는 것과 비교하여 열수송관은 자체 안전등급이 마련되지 않았다.

이에 따라 정밀안전점검을 의무화하고, 안전등급을 부여하여 관리하기로 결정하고 이를 위해 ‘집단에너지사업법’ 개정을 2019년 하반기에 추진하기로 했다.

- **노후 지하시설물 안전관리 규정 강화**
- (정밀진단 의무화) 준공 후 20년이 초과한 지하시설물은 정밀안전점검*을 시행(매 5년 원칙)하고, 안전등급을 부여하여 관리 <공통>
 - * 시책법에 준하여 ‘육안조사 + 외부 전문기관에 의한 상태평가’ 후 안전등급 지정
 - 정밀점검을 통한 안전등급 부여 규정이 없는 시설(열수송관·송유관 등)은 법 개정 등을 통해 정밀안전점검 의무화* 추진(‘19.7~) <산업부>
 - * 집단에너지사업법(열수송관) 개정 추진(‘19.下), 최소유지관리기준 수립(‘20.6) 등

산업자원부도 법개정과 더불어 열수송관의 안전관리기준을 마련, 37개 사업자의 안전관리규정을 통일하고, 자체검사(사업자)-현장확인검사(확인점검기관 에너지공단)의 이중점검체계를 구축하고, 정밀진단을 도입하는 등의 방안을 내놓았다.

- 동 대책은 ▲ 안전관리 법령체계 개편, ▲ 검사 및 관리 강화, ▲ 품질 고도화, ▲ 사고대응체계 개선, ▲ 안전관리 투자유도를 통해 지역난방 열공급사업을 수행하는 37개 사업자의 열수송관의 안전성을 제고하는데 주안점을 두고 있음.
- 우선, 열수송관의 안전관리기준을 마련하는 한편, 37개 사업자의 안전관리규정을 통일하여 대국민(사용자) 안전책임을 부여하고,
 - 자체검사(사업자)-현장확인검사(확인점검기관 에너지공단)의 이중 점검체계를 구축하고, 정밀진단을 도입할 예정
 - 아울러, 열수송관의 검사, 관리, 보수 이력에 대한 DB를 구축하고 첨단 실시간 진단기술을 도입할 계획임
 - 사업자의 안전관리 활동이 지속적으로 이루어질 수 있도록 개체투자에 대한 저리용자지원, 안전설비투자 세제지원을 추진하는 한편, 사고시 빠른 대응이 가능하도록 표준매뉴얼을 제정하고 안전관리 인력에 대한 교육도 강화할 예정임.
- 산업통상자원부, <열수송관 안전관리 종합대책>, 2019.6.17.

나. 지역난방공사 대책 : 안전점검 자회사 수립

지역난방공사는 정부가 2019년 1월에 수립한 <열수송관 안전관리 종합대책>에 대한 후속조치와 향후 계획을 2019년 6월 발표했다. 이에 따르면 ‘현장 이행력 강화 중심의 열수송관 안전관리 종합대책’이라는 취지하

에 열수송관 점검 및 진단 기술력 제고를 위하여 설립('18.12.21)한 안전관리 자회사인 「지역난방안전(주)」의 자본금 증자(6억원 증자), 장비 확충(열화상카메라 8대) 및 인원 보강(82명 증원), 열수송관 점검원의 교육 강화를 실시하였다고 밝혔다¹⁵⁾.

이는 열수송관 안전점검 업무의 강화와 함께 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책에 따른 용역노동자의 정규직 전환정책의 일환으로 추진되었다.

2018년 12월 21일 설립된 지역난방안전(주)는 열수송관 점검진단, 감시 시스템 유지보수, 고객센터 업무를 담당하는 지역난방공사의 자회사이다.

안전점검 업무의 전문성과 안전을 고려해 민간업체를 공기업의 자회사로 편입하였지만 이는 두 가지 차원에서 문제점과 한계를 낳고 있다.

-
- 15) 이외에도, '19년 6월 10일 현재까지 고양시 사고원인과 동일한 용접부 지점 443개 중 437개소, 3℃이상 지열차 지점에 대해서는 203개소중 123개소를 보수하였고, 잔여 지점에 대해서는 가용 인력 및 장비를 총동원하여 금년내 보수 완료하겠다고 밝혔다.
- 안전 최우선의 현장 대응체계 조성을 위해 고양, 성남시 등 공사가 공급하는 모든 지역 지자체와의 CCTV 모니터링 협력체계를 구축하였고, 전 지사 열수송관 사고 대비 가상 고장훈련을 확대 시행하였다고 설명하였다.
 - 마지막으로 안전관리 제반 여건 조성을 위하여 열수송 및 안전분야의 대대적인 조직개편(안전전담부서 신설) 및 인력 보강(71명)을 실시하여 안전관리 전문화 및 내실화를 도모하였으며, 향후 일어나는 안전사고 및 위법부당행위에 엄중문책을 실시하겠다고 밝혔다.
 - 아울러, 열수송 안전도 분류체계 구축을 통한 취약지점 교체정비, 안전도 분류 및 진단 체계 개편, 열수송관 성능시험센터 운영을 통한 인프라 강화 등을 진행중이고,
 - 안정적 열공급을 위한 안전투자 재원 마련에 대해서는 자본확충 등 다각적인 방안을 검토 중이라고 설명하였다.
- '한국지역난방공사, 열수송관 안전관리 종합대책 적극추진' 보도자료(2019.6.18.)

첫째는 문재인 정부의 비정규직 정규직 전환의 일환으로 설립된 공기업의 자회사가 ‘무늬만 자회사’라는 점에서 지역난방안전 역시도 그 문제점과 한계를 공유하고 있다. 지역난방공사는 자회사의 독립성과 자율성보다는 모기업의 지휘, 지배력 하에 있으면서 충분한 예산과 인력이 지원되지 않아 전문성과 숙련도가 확보되기 어려운 상황에 처해있다. 자회사 이전 용역 노동자로 안전점검 업무를 수행해온 노동자들이 자회사로 편입되었지만 처우나 조건은 달라진 것이 없으며, 모기업의 지배력이 강화된 만큼 전문성이나 숙련도를 축적하기 위한 지원이 부재한 실정이다.

둘째는 지역난방공사 외에 지자체와 민간기업의 안전점검은 여전히 민간업체가 맡고 있어 전체 열수송관의 50%가 넘는 안전점검의 외주화는 여전히 해결되지 않고 있다.

(3) 안전진단기관의 설립인가, 외주화인가.

가. 열수송관 안전진단기관 설립상의 문제점

이에 따라 정부는 안전점검업무 외에 안전진단업무를 강화하기 위하여 열수송관 안전진단기관으로 에너지공단을 지정한다고 밝혔다.(산업통상자원부, <열수송관 안전관리 종합대책>, 2019.6.17.)

그러나 <집단에너지사업법> 23조 2항이 개정되고, 시행규칙이 마련되는 과정에서 안전진단기관을 에너지공단뿐만 아니라 민간사업자에게 열어놓는 것으로 시행규칙이 제정되었다.

제23조의2(공급시설의 관리 등) ① 사업자는 노후화된 열수송관(열매체를 수송하는 기기 및 그 부속기기로서 산업통상자원부장관이 정하는 시설을 말한다. 이하 같다)에 대하여 산업통상자원부령으로 정하는 기관으로부터 안전진단을 받아야 한다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 안전진단의 대상, 시기, 교체기준 및 조치, 그 밖에 안전진단 실시 등에 필요한 세부사항을 정하여 고시하여야 한다. 이를 변경한 경우에도 또한 같다.

③ 사업자는 제1항에 따른 열수송관 안전진단 결과 제2항에 따른 교체기준에 해당하는 등 조치가 필요한 경우 그 이행계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 제출하고 이를 이행하여야 한다.

[본조신설 2020. 2. 4.]

-〈집단에너지사업법〉 23조 2항 개정-

제36조(안전진단기관) ① 법 제23조의2제1항에서 "산업통상자원부령으로 정하는 기관"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.

1. 한국에너지공단

2. 안전진단에 필요한 인력, 장비 및 자본금 등을 갖춘 기관으로서
산업통상자원부장관의 지정을 받은 기관

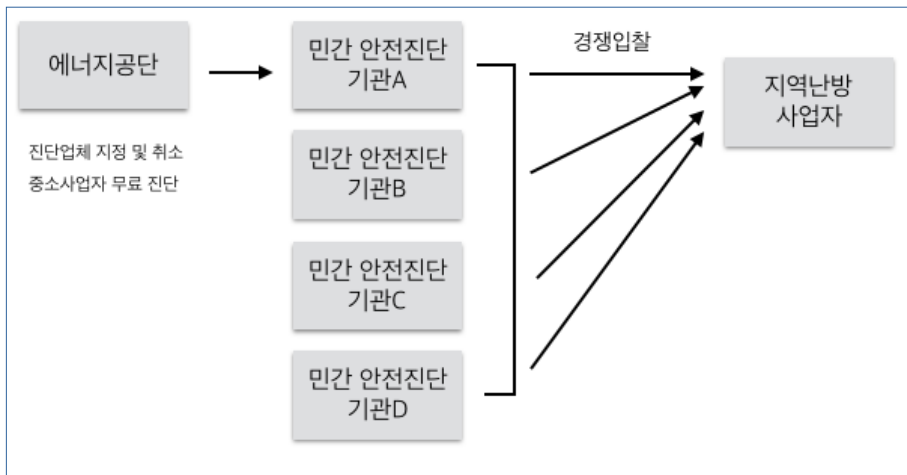
② 제1항제2호에 따른 안전진단기관의 지정요건, 지정절차, 그 밖에 필요한 사항은 산업통상자원부장관이 정하여 고시한다.

[본조신설 2020.8.5.]

- 집단에너지사업법 시행규칙 -

정부가 안전점검과 진단을 지역난방 사업자들에게 자체적으로 수행하도록 해왔고, 집단에너지사업법 상 장기사용 열수송관에 대한 사업자의 안전진단 의무는 규정되어 있었으나 안전진단기관의 관리 등의 사항은 존재하지 않았던 기존의 문제점을 해결하기 위해 안전등급제 도입과 안전진단기관을 지정하여 진단업무를 수행하기로 한 것은 바람직하다.

그러나 이러한 진단업무를 또 다시 민간업체에게 맡기고 또 진단업무를 수행하기 위해서는 다른 민간업체들과 경쟁입찰을 통해야 하는 만큼 독립적이고 공정한 진단보다는 부실한 진단이 이뤄질 가능성을 배제할 수 없다.



[그림 88] 안전진단업무의 외주화와 경쟁입찰

정부가 안전진단업무를 민간에 개방하려는 이유는 새로운 공공기관을 설립한다는 것에 대한 부담이 깔려있다. 신자유주의적 정책(신공공관리론)

이 수정되지 않고 있는 상황에서 정부의 덩치를 키운다는 것은 곧 ‘방만 경영’으로 인식하고 있기 때문이다. 이로부터 안전진단업무는 다시 민간에게 개방한다는 선택을 하게 되는데, 시장의 경쟁을 유도해 열수송관 안전진단업무의 전문성을 강화한다는 논리로 진단업무의 아웃소싱을 추진하고 있다.

그러나 열수송관, 가스관, 송유관 등의 기반시설에 대한 안전진단은 시장의 제한이 있고, ‘네트워크 산업’의 특성상 규모의 경제와 결합하여 지역적, 자연적 독점성이 발생할 수밖에 없는 필연적인 산업형태이다. 이러한 비경쟁적 시장구조의 특성을 이해하지 못한 채 ‘독점 철폐, 경쟁 촉진’이 무조건 전문성과 안전성을 강화할 수 있다고 생각하는 것은 매우 위험하다. 실제로 기간산업 등의 민간위탁이 처음의 기획대로 효율적인가, 전문성을 강화할 수 있을 만큼의 시장 규모가 형성되었는가의 여부를 보더라도 그렇다. 무리한 민간위탁은 안전진단의 부실화를 초래할 수밖에 없다.

아래에서는 안전진단의 민간개방이 어떻게 위험을 관리하는데 실패하였는지를 살펴보기 위해 철도차량과 타워크레인의 사례를 살펴보겠다.

나. 철도차량과 타워크레인 사례

○ 국토부, 철도정밀안전진단 개정안과 민간입찰의 문제점

철도차량의 정밀안전진단은 철도안전법 제 38조 및 하위 지침 등에 따라 철도차량 정밀안전진단 수행기관을 지정해 관리하고 있다. 국내에 정밀안전진단기관으로 지정된 업체는 한국철도차량엔지니어링(ROTECO),

KRE&C, 프로종합관리 등 단 3곳뿐이다.

국토교통부는 2020년부터 철도차량 안전진단 관련 분야의 시장을 넓히는 것을 목표로 정밀안전진단 실적이 없는 신규업체 진입을 허용하기 위해 60년이 넘게 관련 전문성을 확보해온 기존 업체의 경우 물량을 많이 수주 받을수록 감점을 적용하고 실적이 적은 신규 업체가 유리하도록 하는 '차량정밀진단 입찰제도'를 개정하는 정책을 추진하고 있다.

시장이 제대로 형성되지 않고 자연적 독점이 형성되는 경향을 인위적으로 막기 위해 무리하게 민간에게 개방하는 과정에서, 새로 진입하는 업체의 진입을 터주기 위해 관련 기준이 하향되거나, 수행능력이 부족한 업체가 진입해 부실한 진단을 키울 위험이 높아진 것이다.

국토부의 이러한 방침은 업체독점=부실진단이라는 논리에 근거한다.

앞에서 서술 했던 것처럼 특정 분야의 안전진단 업무의 시장이 형성되는 것은 굉장히 어려울 뿐만 아니라 '시장경쟁' 자체가 효율성과 전문성을 담보할 수 있다는 근거는 어디에도 없다. 그럼에도 불구하고 철도차량 안전진단과 관련되어 시장을 확대하고 경쟁체제를 만들기 위해 정부는 무리한 정책을 추진하고 있다.

국토교통부가 추진하고 있는 철도차량 정밀안전진단 내실화 용역 입찰건과 관련해 차량 정밀안전진단 실적이 없는 신규업체 진입 및 수주 용량 '감점'제도 도입안이 유력시 되고 있어 업계 반발이 예고 된다.

(...)

두번째 키워드는 입찰제도 개선안이다. 철도차량정밀진단 용역과 관련, '감점'방식을 도입해 계약건수와 계약량을 산정한다. 계약 건수는 입찰 당시 1건도 없으면 3점, 1건은 2.7점, 3건 이상이면 2.1점을 준다. 이와 함께 계약량은 100량 이하이면 7점, 500량 이상이면 4.9점을 주는 방식으로 차등을 둔다. 이 때 계약건수 및 계약량은 진단 완료일 기준으로 4개월 이상 남은 사업이 대상으로 계산한다.

이 제도는 건설 업종 등에서 PQ심사 시 시행하는 업무중첩도 평가를 '진단' 영역에 도입해 신생업체의 진입로를 터주겠다는 것이 핵심이다.

- '국토부, 철도정밀안전진단 입찰개정안 "물량 많으면 감점?", 국토매일, 2020.11.12.

○ 타워크레인 안전검사 민간위탁의 문제와 공영화

2017년 한해만 타워크레인 붕괴 등 사고에 따른 사망자가 16명에 달했다. 타워크레인의 사고 발생은 매년 끊이지 않은데다 건설공사가 대형화·기계화 되면서 해를 거듭할수록 증가하고 있었다.

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	계
재해건수(건)	5	5	1	9	5	25
사망자수(인)	1	5	1	10	16	33
부상자수(인)	0	3	0	1	33	37

* 사고발생 시점은 설치·해체작업 중 20건(62.5%), 사용 중 12건 사고
** 사고 원인은 작업방법 불량 16건, 설비결함 13건, 태풍 등 기타사유 3건

그림 90 최근 5년간 타워크레인 사고발생 현황(2013~2017)

타워크레인 사고는 건설현장의 노동자의 인명피해 뿐만 아니라 인접한 도로·건물 등에도 사고의 여파가 미칠 수 있어 시민들의 불안감과 피해가 증첩될 수 있는 사고이다. 일례로 2015년 9월 16일 인천부평역 인근 오 퍼스텔에 설치 중이던 타워크레인이 전도되면서 철로를 덮치는 사고가 발생해 상·하행선의 전철 운행이 중단되는 사고로 이어져 자칫 대규모 참사로 이어질 수도 있었다.

사고의 원인을 분석해 보면 주로 안전수칙 위반과 설비결함에 의한 사고가 많았으며, 설비결함의 경우 노후크레인에 대한 안전성 관리체계 부재 및 형식적인 감사체계 등이 지적되어 왔다(이명구 외, 2018).

1997년 이전에는 건설사가 자체적으로 타워크레인을 운영해오다가 1997년을 기점으로 타워크레인 소유를 분리하여, 사업권이 건설사에서 개인이나 영세업체로 넘어갔다. 이에 따라 건설사는 타워크레인 운용과 관련해 임대사업자와 임대차 계약을 맺고 임대사업자는 또다시 설치·해체 업체 등과 하도급계약을 체결하고 있다.

이러한 소유와 운영의 분리로 인해 타워크레인 운용주체간 안전관리를 서로에게 떠넘기는 구조가 고착되었다. 건설업체, 임대사업자, 설치·해체

업체는 서로 책임을 미루면서 안전관리의 공백이 발생했다.

건설업체가 타워크레인을 직접 소유, 관리하는 제도하에서는 장비의 결함 등을 직접 파악하고 보수해왔지만 타워크레인을 운용하는 주체들이 외주관계로 얽혀 책임소재가 불분명해진 것이다.

이와 더불어 장비 자체의 안전관리상의 문제가 발생했다.

2007년 건설기계관리법 시행령이 개정되기 전까지 타워크레인은 ‘철골 구조물’로 분류되었다. 산업안전보건법상 유해·위험기구 규정을 적용받아 안전검사는 고용노동부 산하 공공기관인 산업안전보건공단이 전담했다. 그런데 2007년 7월 건설기계관리법 시행령이 개정되면서 타워크레인 안전관리업무가 당시 건설교통부로 이전되었다. 이어 2008년 개정 법령이 적용되면서 검사기관은 민간업체 포함 6곳으로 확대되었다. 2018년 기준으로 타워크레인 안전검사기관 중 1곳만 빼고는 모두 민간업체이다. 이들 기관은 기타 공공기관인 대한승강기안전기술원과 민간업체는 한국산업안전, 대한산업안전협회, 한국안전기술협회, KI기술, 대한건설기계안전관리원 등이다. 기존에 산업안전보건공단이 안전검사를 전담하던 것에서 민간 개방이 이뤄진 것이다.

이로부터 타워크레인 소유주가 안전기관을 임의로 선정, 검사를 진행할 수 있는 구조가 되면서 전반적인 안전검사의 부실화를 초래했다.

○ 이명구 외, 타워크레인 안전관리체계 이행력 강화 연구, 국토교통부(2018)

<표 2.23> 타워크레인 검사대행자의 연도별 검사실적 현황(백분율)

구분	계	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018.6	
총 계	계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
	적합	88.0%	91.2%	93.0%	90.8%	90.3%	93.5%	86.0%	75.5%
	권고	8.4%	5.9%	5.3%	7.1%	7.3%	3.2%	9.5%	16.9%
	부적합	3.6%	2.9%	1.7%	2.1%	2.5%	3.3%	4.5%	7.6%
대한건설 기계안전 관리원	계								
	적합	27.9%	19.2%	11.1%	24.3%	19.3%	39.9%	33.7%	23.0%
	권고	40.7%	23.1%	48.1%	51.4%	40.4%	35.7%	43.5%	37.1%
	부적합	31.4%	57.7%	40.7%	24.3%	40.4%	24.5%	22.8%	39.9%
한국승강 기안전공 단	계								
	적합	87.1%	93.7%	93.4%	92.6%	86.7%	94.6%	86.0%	75.4%
	권고	10.7%	4.7%	5.1%	6.0%	10.4%	3.2%	9.2%	20.3%
	부적합	2.2%	1.6%	1.5%	1.4%	2.9%	2.2%	4.8%	4.3%
대한산업 안전협회	계								
	적합	93.0%	89.5%	92.0%	90.2%	90.8%	94.6%	92.9%	90.7%
	권고	4.2%	8.2%	6.2%	7.8%	7.2%	2.7%	3.2%	3.7%
	부적합	2.8%	2.3%	1.8%	2.0%	2.0%	2.7%	3.9%	5.6%
한국안전 기술협회	계								
	적합	91.6%	89.3%	92.5%	91.4%	91.3%	91.9%	92.5%	91.2%
	권고	4.7%	10.0%	6.8%	6.6%	6.9%	3.1%	2.1%	2.7%
	부적합	3.7%	0.8%	0.7%	1.9%	1.9%	5.0%	5.3%	6.1%
(주)한국 산업안전	계								
	적합	85.5%	95.9%	99.0%	99.4%	99.1%	99.0%	80.9%	44.8%
	권고	12.4%	-	-	-	0.7%	0.5%	16.8%	50.0%
	부적합	2.1%	4.1%	1.0%	0.6%	0.2%	0.5%	2.2%	5.2%
(주)KI기 술	계								
	적합	65.0%	-	-	-	-	-	69.8%	63.9%
	권고	29.2%	-	-	-	-	-	25.6%	30.0%
	부적합	5.8%	-	-	-	-	-	4.7%	6.1%

○ 이명구 외, 타워크레인 안전관리체계 이행력 강화 연구, 국토교통부(2018)

임대업자와 검사대행기관은 검사업무에 있어서 “갑”과 “을”의 계약 관계를 갖고 있기 때문에 자칫 정부 차원의 관리감독이 소홀할 경우에는 거마의 엄격한 적용이 곤란할 수 있기 때문에 더욱 더 정부 차원의 관리가 필요하다.

그러므로 검사의 실효성을 증진시키기 위해서는 검사대행자가 타워크레인 소유주에 대한 기술서비스를 하는 개념도 있지만 안전규제를 하는 측면이 강하기 때문에 계약관계상 “을”이 “갑”을 월할히 견제할 수 있는 시스템의 구축이 요구된다. 예를 들면 검사 대행기관을 정부 차원에서 평가함으로써 “을”이 “갑”에 대하여 불안전 사안에 대하여 강력히 요구할 수 있는 계기를 마련해 주어야 할 것이다.

타워크레인 운용 자체가 하청업체로 외주화한 데 더해, 타워크레인의 안전검사 업무마저 정부 바깥 민간기관으로 ‘민영화’한 결과는 안전관리 전반에 심각한 문제점을 낳았다. 타워크레인 안전검사를 1개 공공기관과 5개 민간업체에서 나눠 맡다 보니, 타워크레인 소유주는 검사가 까다롭고 꼼꼼한 업체를 기피하는 현상이 생겼다.

민간업체로선 많은 타워크레인을 검사해야 이익이 커지는 만큼 검사를 대충 해 합격률을 올리려는 유혹에 취약할 수밖에 없다. 타워크레인 검사업체 관계자는 “민간 검사업체가 검사 업무를 돈벌이 수단으로 여겨 인력 충원은 않은 채 검사 건수만 늘리는 바람에 부실 검사 가능성이 높아졌다. 공사업체도 공기 단축 때문에 까다로운 검사를 기피한다”고 털어놨다.

이에 대해 국토부는 내년 3월 건설기계관리법 개정안을 내면서, 타워크레인 안전성 검사기관을 타워크레인 소유자가 선택하는 현행 방식을 무작위 지정으로 바꿀 계획이다. 또 검사기관에 대한 평가체계를 도입해 전문성을 강화할 방침이라고 밝혔다.

-‘타워크레인 안전검사 ‘민간위탁’뒤 사고위험 커졌다’, 한겨레, 2017.12.11

○ 안전관리기관의 재공공화

국토교통부는 안전기관의 민영화에 따른 문제점을 해결하기 위한 방안으로 민간업체 중 한 곳을 준정부기관으로 지정하여, 안전검사 기능의 재공공화를 추진했다.

국토교통부는 2019년 7월 24일 ‘타워크레인 안전성 강화방안’을 발표

하면서 “검사역량을 강화하기 위해 건설기계 검사 전문 공공기관인 대한건설기계안전관리원을 총괄 검사기관으로 지정·운영하고, 검사원 대상 직무교육 과정도 마련할 예정”이라고 밝혔다. 이에 따라 민간업체인 대한건설기계안전관리원은 2018년 2월 기타공공기관으로 지정되었고, 2019년 2월에는 준정부기관으로 승격되어 8월 타워크레인 검사대행자 총괄기관으로 지정되었다¹⁶⁾.

검사대행자 총괄기관의 기능은 ‘검사 신청의 접수 및 검사업무의 배정’을 포함한다. 이로부터 민간 검사기관은 타워크레인과 개별적인 입찰계약 방식이 아닌, 총괄기관으로부터 업무를 배정받아 검사 업무를 수행하게 되었다.

16) 대한건설기계안전관리원에 대한 전문성과 공정성 논란을 관련 업계에서 지속적으로 제기되고 있다. 본 연구와는 무관하기 때문에 다루지 않는다. 본 연구에서 주목하는 바는 안전점검업무의 민간위탁의 위험성에 대한 지적과 더불어 경쟁입찰 방식을 해결하기 위해 민간업체를 공영화하고, 검사기관은 무작위 지정으로 변경했다는 사실에 주목한다.

제14조(검사대행 등) ① 국토교통부장관은 필요하다고 인정하면 건설기계의 검사에 관한 시설 및 기술능력을 갖춘 자를 지정하여 제13조에 따른 검사의 전부 또는 일부를 대행하게 할 수 있다. <개정 2013.3.23.>...

⑧ 총괄기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 다만, 대통령령으로 정하는 건설기계의 검사업무를 수행해서는 아니 된다. <신설 2018.9.18>

1. 제5항에 따른 검사업무의 확인·점검

2. 검사 신청의 접수 및 제5항에 따른 검사업무의 배정

3. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항

[전문개정 2009.12.29.]

- <건설기계관리법> -

다. 송유관과 도시가스관 사례

○ 송유관 정밀안전진단기관은 민간이 아닌 한국가스안전공사

송유관은 2018년 KT 통신구, 백석역 열수송관 사고를 계기로 2019년 마련한 ‘기반시설 안전종합대책’의 일환으로 노후 송유관에 대한 정밀안전진단을 의무적으로 실시하도록 하는 ‘송유관 안전관리법’을 개정했다.

전체 길이가 1344km에 달하는 전국 송유관의 97%(1,310km)가 설치된 지 20년 이상 된 노후관이다. 그러나 열수송관과 같이 안전관리체계가 제대로 구축되어 있지 않은 상황에서 2018년 대한송유관공사 경인지사 고양저유소 폭발사고가 발생했다. 이로 인해 송유관에 대한 위험인식이

높아지면서 관련법을 개정하게 된다.

그러나 대한송유관공사는 2001년 민영화되어 민간기업들에게 지분이 분산된 상황에서 책임주체가 모호한 상태로 운영되어 있었다. 더욱이 화재가 난 고양 저유소는 국가 중요시설이 아닌 일반건축물로 등록이 되어 있어 전반적인 방화시설관리 및 안전관리에 대한 대책이 마련되었다.

주목할 점은 아래 ‘송유관안전관리법’에서는 송유관의 정밀안전진단을 한국가스안전공사가 실시하도록 되어 있다는 것이다.

제8조의2(정밀안전진단의 실시 등) ① 송유관설치자 등은 산업통상자원부령으로 정하는 송유관에 대하여 「고압가스 안전관리법」 제28조에 따라 설립된 한국가스안전공사(이하 “공사”라 한다)가 실시하는 정밀안전진단을 정기적으로 받아야 한다.

② 공사는 제1항에 따라 실시한 정밀안전진단 결과를 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 정밀안전진단을 받은 자에게 통보하고, 산업통상자원부장관에게 보고하여야 한다.

③ 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 정밀안전진단 실시 결과 송유관 개선 등이 필요한 경우에는 정밀안전진단을 받은 자에게 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 보수·보강 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

④ 제1항에 따른 송유관의 정밀안전진단의 시기·기준·방법, 그 밖에 정밀안전진단에 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.

[본조신설 2021. 6. 15.]

[시행일 : 2021. 12. 16.] 제8조의2

- 송유관 안전법-17)

유사한 시기에 안전진단에 대한 강화를 제도화하는 과정에서 송유관은 공공이, 열수송관은 민간에게 개방하고 있다. 그 구체적인 이유는 공개되지 않았지만 이러한 정책상의 차이가 거꾸로 열수송관이 반드시 민간에게 개방되어야하는 것이 현 정부 정책상의 일관된 원칙이라고 보기 어려운 지점이라고 볼 수 있다.

○ 가스관 정밀안전진단

도시가스 배관역시 가스안전공사에서 정밀안전진단을 수행해오고 있다.

17) 이규민의원 대표발의안은 아래와 같다. 법 개정 과정에서 발의안보다 공사와 산자부의 역할을 명시적으로 강조하였다.

제8조의2(정밀안전진단의 실시 등) ① 송유관설치자등은 산업통상자원부령으로 정하는 송유관에 대하여 한국가스안전공사가 실시하는 정밀안전진단을 정기적으로 받아야 한다.

② 송유관설치자등은 제1항에 따른 정밀안전진단 실시결과 송유관에 보수·보강 등의 조치가 필요한 경우에는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 송유관의 정밀안전진단의 시기·기준·방법, 그 밖에 정밀안전진단에 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.

제17조의2(정밀안전진단 및 안전성평가의 실시 등) ① 도시가스사업자는 산업통상자원부령으로 정하는 가스공급시설(제17조의4제1항 전단에 따른 건전성관리 수행계획서가 제출된 가스배관시설은 제외한다)에 대하여 한국가스안전공사가 실시하는 정밀안전진단 및 안전성평가를 정기적으로 받아야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2013. 8. 13., 2016. 1. 6.>

③ 한국가스안전공사는 제1항에 따라 실시한 정밀안전진단 또는 안전성평가의 결과를 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 정밀안전진단 또는 안전성평가를 받은 자에게 통보하고, 산업통상자원부장관에게 보고하여야 한다. <신설 2013. 8. 13.>

-가스사업법-

위의 사례들에서도 볼 수 있듯이 열수송관과 유사한 배관상의 위험을 공유하고 있는 송유관과 가스배관의 경우 가스안전공사가 정밀안전진단을 책임지고 있으며, 민간위탁으로 안전점검이 넘어가 위험이 증폭된 타워크레인 안전진단은 특정 민간업체를 공영화하여 안전진단의 공공성을 강화하였다.

열수송관의 경우 그 위험이 직접적인 사고로 이어졌음에도 불구하고 민간에게 경쟁입찰을 통해 안전진단업무를 위탁하는 방식은 재고될 필요가 있다.

라. 안전점검 업무 민간위탁의 문제점

백석역 폭발사고로 인해 안전진단업무를 추가로 강화하고, 진단기관을 별도로 지정해서 관리하겠다는 산업부의 정책제시는 바람직하다. 그러나 또 다시 공공부분이 진단업무의 전문성이 확보되지 않았다는 이유로, 공공부분의 비대성을 염려해 민간에게 위탁하는 방식은 여전히 위험을 해결하기 보다는 형식상의 안전절차만을 증가시키는 것으로 위험관리 자체가 위험을 초래하는 구조를 강화시킬 수 있다.

나아가 세월호 참사의 원인 중의 하나로 지목되었던 선박의 안전진단업무를 민간위탁의 문제점을 바탕으로 그동안 정부차원에서는 관련 분야의 연구용역과 이에 기반한 제도개선을 추진하고 있는 상황에서 열수송관의 안전진단의 민간위탁은 시대에 역행하는 조치라고 볼 수 있다.

정부의 안전분야에 대한 민간위탁은 그 범위과 매우 포괄적으로 진행되고 있어 공공성의 심각한 문제를 초래한다. 특히 안전분야에 대한 위탁 도입과정에서 일반사무와 다른 엄격한 기준이 없이 도입되고 있어 큰 부작용을 낳고 있다.

미국의 경우 민간위탁법제의 핵심에 해당된다고 볼 수 있는 OMB Circular A-76 에서는 ‘고유한 정부행위’와 ‘상업적 행위’를 구분하고, 전자의 경우에는 민간위탁이 이루어져서는 안 된다는 점을 명시하고 후자의 경우에는 공공부분과 민간부분간의 경쟁절차를 거치도록 하고 있다. 특히 국민의 생명에 심각한 영향을 미치는 행위는 ‘고유한 정부행위’로 명확히 명시하면서 이와 관련되는 행정서비스는 위탁을 줄 수 없도록 정하고 있다.(이광희, 2014)

또한 세월호 참사이후 민간위탁 안전점검에 관한 연구를 수행한 이광희 외(2014)에 따르면 안전분야의 민간위탁 시 고려되어야할 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

안전 분야 서비스 생산 위탁을 고려할 경우 적용할 수 있는 원칙은 총 네 가지로써 첫째 공공성 및 위험성 측면, 둘째 복잡성 및 전문성 측면, 셋째 수탁 조직 업무수행 능력 측면, 넷째 관리/감독 측면이다.

첫째 공공성 및 위험성 측면은 위탁할 행정서비스가 국민의 생명과 안전 그리고 재산에 심각한 타격을 줄 수 있는지를 평가하는 것이다. 예컨대, 위탁 할 행정서비스가 국민의 생명과 안전 그리고 재산과 밀접하게 관련 됐는가? 위탁할 행정서비스에 문제가 발생했을 때 피해의 대상이 불특정 다수이며, 발생한 피해를 돌이키기 어려운가? 행정서비스의 수혜 대상이 광범위한가? 등에 관한 항목이 이에 해당한다.

둘째, 복잡성 및 전문성 측면은 위탁할 행정서비스의 업무가 복잡하고 고도의 전문성을 요구하는지를 평가하는 것이다.

셋째, 수탁기관의 업무 수행 능력은 수탁기관이 위탁 받을 행정서비스를 제대로 생산할 능력을 갖추고 있는지를 평가하는 항목이다. 예를 들어 수탁기관이 위탁 받을 행정서비스를 수행할 인력, 예산, 기술적 능력을 갖추고 있는가? 수탁기관이 해당 업무에 대한 전문성이나 노하우를 가지고 있는가? 해당 업무를 지속적으로 유지할 수 있는가? 수탁기관의 파업이나 도산 등으로 인하여 업무수행이 불가능한 위험은 없는가? 등이 이에 해당한다.

넷째 관리/감독 측면이다. 안전과 관련된 행정서비스의 경우 특히 위탁자인 정부가 수탁자의 위탁업무 수행에 대한 관리/감독을 철저히 할 수 있어야 할 것이다. 위탁에 있어 관리/ 감독은 서비스의 질과 직결된다. 따라서 국민의 안전과 관련되어진 행정서비스의 경우 정부의 관리/감독 능력이 서비스 위탁생산여부 결정에 반드시 고려되어야 할 것이다.

항목	평가항목
공공성 및 위험성	<ul style="list-style-type: none"> · 위탁할 행정서비스가 국민의 생명과 안전 그리고 재산과 밀접하게 관련 됐는가? · 위탁할 행정서비스에 문제가 발생했을 때 피해의 대상이 불특정 다수이며, 발생한 피해를 돌이키기 어려운가? · 행정서비스의 수혜 대상이 광범위한가?
복잡성 및 전문성	<ul style="list-style-type: none"> · 위탁할 행정 서비스가 전문지식 및 기술을 필요로 하는가?
수탁기관의 업무수행 능력	<ul style="list-style-type: none"> · 수탁기관이 위탁받을 행정서비스를 수행할 인력, 예산, 기술적 능력을 갖추고 있는가? · 수탁기관이 해당 업무에 대한 전문성이나 노하우를 가지고 있는가? · 해당 업무를 지속적으로 유지할 수 있는가? · 수탁기관의 파업이나 도산으로 등으로 인하여 업무수행이 불가능한 위험은 없는가?
관리/감독 가능성	<ul style="list-style-type: none"> · 위탁자는 수탁자의 업무수행을 객관적으로 관리/감독 할 수 있는가? · 위탁자는 수탁자의 업무수행 결과를 객관적으로 평가할 수 있는가?

[그림 100] 안전분야 민간위탁 시 평가 항목

요약하면, 민간위탁을 추진하는 가장 큰 이유는 공공서비스의 제공 과정에서 효율성을 달성하는 데 있다. 그렇기 때문에 민간위탁 평가항목에서 가장 큰 비중을 차지하는 요소는 효율성 증진 여부가 될 것이다. 그러나 안전 분야 행정서비스 위탁에는 기존의 민간위탁 논리 이상이 요구된다. 국민의 생명과 재산 그리고 안전과 관련된 행정서비스의 생산에는 효율성도 고려되어야 하겠지만 그보다 공공성, 위험성, 복잡성 및 전문성, 수탁기관의 업무능력, 관리/감독 가능성 등과 같은 새로운 평가 기준을 가지고 민간위탁을 추진해야 할 것이다.

안전관련 위탁업무는 철도차량 안전진단업무처럼 독과점적으로 소수의 기관이 수탁하고 있다. 다수의 민간업체가 참여해 독점이 아닌 것처럼 보이는 경우라 하더라도 개별 업체가 지역별로 분할, 할당되거나, 사업구분에 따른 영역이 이미 고정되어 있는 경우가 많아 분할된 하부 시장(지역별, 사업영역별)에서 사실상 독과점적 지위는 지니는 경우가 대부분이다. 따라서 동일시장 내 경쟁업체의 존재로 인한 경쟁적 성과향상의 가능성은 매우 희박하다고 볼 수 있을 것이다(이광희, 2014).

더욱이 위탁-수탁의 구조하에서 안전검사나 안전진단 업무를 수행하는 경우, 타워크레인의 사례처럼 위탁업체의 요구에 반해 객관적이고 독립적인 안전진단을 하기 어렵다. 이는 안전진단 전문업체의 ‘전문성’과 ‘사명감’에만 기댈 수 없는 문제이다.

정부측의 말대로 정부가 진단과 관련된 전문기술을 보유하지 않고 있는 상황에서 불가피하게 민간과의 네트워크를 형성해야할 필요가 있다고 하더라도 장기적으로는 타워크레인 안전진단업체의 공영화와 같은 경로를 설정하고, 이러한 과정을 밟기 위한 전제로서 민간과의 협력을 모색해야 한다. 이 과정에서 열수공관사업자의 독립성과 객관성을 보장하기 위해 에너지공단이 해당 년도에 수행해야할 진단업무(구간별)에 대한 일괄 계약을 맺은 뒤, 업체를 임의적으로 배정하는 등 에너지공단의 공적 책임을 강화할 필요가 있다. 이 경우 정부의 관리감독 기능은 대폭 강화되어야 한다. 부적격기관에 대한 평가와 이에 기반한 시장의 진입과 퇴출을 강화하여 각 기관이 기술서비스가 아닌 ‘안전규제’의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 법적 보완장치가 있어야 한다.

그러나 정부가 진단기술을 보유하지 못하고 있다는 ‘현실’이 곧 민간 개방을 해야한다는 것으로 반드시 귀결되지 않는다. 민간의 기술력이 있

다면 공공기관으로 지정해 직접적으로 공공성을 강화하는 방식이 전문성을 확보하는데 더 빠른 길일 수 있다. 혹은 송유관의 사례처럼 기존의 진단기술을 보유하고 수행하고 있는 기관을 참조해 지역난방공사나 에너지공단이 해당 업무를 수행하는 것도 충분히 가능할 뿐만 아니라 이러한 방식이 비효율적이라는 근거는 찾기 어렵다.

3. 자회사 지역난방안전(주)는 열수송관의 안전을 책임지고 있는가?

지역난방안전은 용역업체에서 자회사로 전환된 인원 136명을 포함해 전체 인원 220명이 업무를 수행한다. 세부적으로 점검진단, 감시시스템 업무를 담당하며, 점검과정에서 유지보수가 필요한 사항은 지역난방공사에 보고하고, 지역난방공사는 유지보수를 도급업체에 외주하는 방식이다.

지역난방공사는 2020년 ‘열수송관 안전관리 종합대책’ 추진성과를 발표하면서 1) 345억원을 투입해 취약지점에 대한 전면 보수를 마무리하고, 2,162억원이 투입되는 장기사용 열수송관 교체사업을 추진하는 등 열수송관 점검 및 진단체계도 대폭 개편했다. 이를 통해 ▶열수송관 안전만 전문적으로 담당하는 자회사 설립 ▶열화상카메라 장비 37대에서 70대로 확충 ▶점검인력 91명에서 178명으로 증원하는 등 안전관리 기반도 강화하기로 하였다. 이에 따라 지역난방안전(주)은 자회사 설립 전 주간근무제로 운영하던 점검·진단 업무를 4조3교대 24시간 체제로 변경했다.

그러나 늘어난 점검시간만큼 충분한 인력충원이 없어 야간노동과 노동강도 강화에 따른 노동자들의 노동조건 악화되는 등의 문제가 나타나고 있다.

이하에서는 자회사 지역난방안전(주)가 수행하는 열수송관의 안전점검

업무의 실태를 들여다보고 이것이 노동자의 안전과 시민의 안전에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴볼 것이다.

1) 지역난방안전 노동자들의 업무와 위험

지역난방안전은 열수송시설의 진단, 순찰, 점검 및 검사사업, 열수송 감시시스템 점검 및 유지보수사업, 콜센터 운영사업, 배관 및 냉난방 고압서 등을 담당하고 있다. 이 중 점검진단 업무와 감시시스템 업무를 중심으로 살펴보고자 한다.

열수송관 점검 및 진단 업무는 첫째, 차량으로 이동하며 수행하는 관로 점검 업무 둘째, 맨홀과 같은 밀폐형, 박스형의 점검구를 점검하는 시설 점검 업무 셋째, 진단업무가 있다.

관로점검 업무는 스타렉스 차량으로 이동하며 관로를 순찰하고, 열화상 점검을 진행하며, 타공사 구간 및 나대지 인접구간의 열수송관 시설 보호 관리를 위한 점검 등을 수행한다.

시설점검 업무는 맨홀 및 핸드홀 점검과 양수·경보수를 진행하며, 밸브, Air Vent, By-pass 등 노출설비를 점검한다. 주로 맨홀 안에 있는 밸브의 점검업무를 수행한다.

진단업무는 청음/가스 또는 CIPS/DCVG 진단, 밸브 진단(개폐, 정밀), 국가하천, 공동구의 정밀진단 등을 수행한다.

(1) 시설점검 상의 위험

가. 지하 밀폐공간

○ 온열, 화상, 추락, 미끄러짐, 근골격계 질환 등의 사고 위험

시설은 주로 매설되어 있는 설비들을 점검한다. 하수구처럼 연결되어 있는 것이 아니라 특정 점검 부분이 박스 형태로 매설되어 있는 점검구로 들어가 유해가스 등을 측정하고 지하에 매설되어 있는 밸브 등의 이상여부를 점검한다.

지역난방은 2열이다. 공급관과 회수관이 나란히 두 개 열로 분리, 매설되어 있다. 공급관을 통해 지역난방공사의 기계실에서 100~120도 가량의 물을 데워 공급하면, 회수관을 통해 사용된 물이 회수된다.

시설 점검은 지하에 매설된 두 관에 연결된 밸브를 점검하는 것인데, 맨홀과 같은 박스형태의 지하 점검구로 들어가 점검하는 작업형태를 띤다.

맨홀의 경우 뚜껑의 무게가 80~140kg 가량되는 중량물이다. 이를 쇠지렛대(빠루) 하나로 들어올리기 때문에 작업하는 노동자들의 관절의 무리가 많이 가고 있다.



맨홀 특성상 물이 들어가거나 슬러지(sludge) 등이 맨홀 안에 들어차 있을 경우는 양수기 등으로 물을 빼내고, 슬러지는 삽으로 퍼내어 양동이 같은 것을 줄을 달아 내려 보내 슬러지 등을 담아 끌어올려 밖으로 빼낸 뒤 작업한다.

맨홀의 깊이는 1미터에서 3미터가량 다양하며, 폭도 다 다르다. 가장 큰 것은 가로세로 3미터 가량이다. 큰 공간은 서서 작업할 수 있을 정도의 공간 여유가 있지만 협소한 곳은 온 몸을 구부리고 작업을 해야하는 곳도 있다. 맨홀 아래는 2열의 관로가 지나가고 밸브가 놓여있다.



[그림 102] 맨홀 아래 2열의 열수송관이 지나고 밸브가 있다. 시설 점검(경보수) 중인 노동자

맨홀을 열고 들어가면 <그림>과 같이 2열의 열수송관이 지나가고 2개의 밸브가 보인다. 별도의 작업대가 없어 노동자들은 관로 위에 발을 딛고 서서 작업하는데, 관로가 미끌거리는 경우가 많아 미끄러져서 다치거나 미끄러지지 않기 위해 불편한 자세로 힘을 주어 허리 통증을 수반한

다. 신규로 건설한 배관은 관 위에 발판이 있지만 기존의 것은 발판이 없다. 맨홀로 내려가는 사다리도 부식이 되는 경우가 있어 추락하거나 미끄러질 위험이 있다. 또한 사다리가 바닥 지면에 고정이 안 되어있고 틀어져 있거나 헐겁게 고정되어 있는 경우에는 특히 내려가다 넘어지는 위험이 올라간다.

작업시에는 천장이 낮아 허리를 숙이고 몸을 구부려 작업하는 경우가 많다. 또한 야외 지하 작업이라는 특성상 여름철 온열질환의 위험이 따른다.

“한 여름에 일 하는게 제일 힘들습니다. 밀폐공간이다 보니 너무 덥고, 양수하게 될 정도다 보니 안에 습기가 높아요. 공간도 협소하고 FRP라는 내부 재질에서 유해가스가 나옵니다.”

맨홀로 내려가기 전에 산소농도나 유해가스 농도를 측정하고 이상이 있으면 환기시키고 작업한다. 환기시간은 심하면 10분~20분까지 하기도 한다. 환기구가 막혀있는 곳이 있는데, 그럴 경우 경보수를 진행하고 들어간다.

밀폐공간의 특성상 산소농도가 적정 수치 이하일 경우가 많다. 적정공기는 산소농도의 범위가 18%이상 23.5%미만이어야 하는데, 나쁜 경우 밀폐구의 산소농도가 7.2%까지 떨어지는 경우가 있다. 이럴 경우 그냥 들어갈 경우 바로 쓰러질 수 있기 때문에 팬을 돌려 산소농도를 올린 후 작업해야 한다. 매뉴얼상 산소농도를 21%에 맞추라고 하지만 차가 많이 다니는 도로상에 맨홀이 매설되어 있다 보니 노동자들은 시간 여유가 없어 적정농도까지 기다리지 못하고 대체로 18.5%만 넘으면 바로 작업을

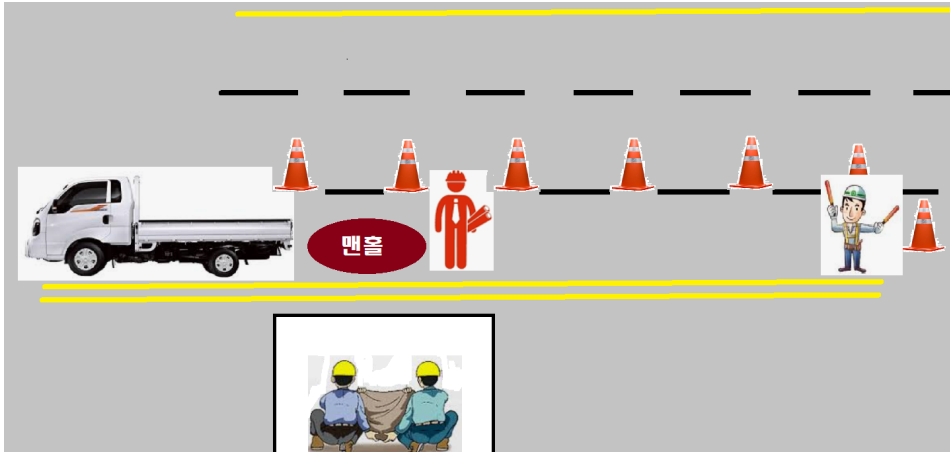
시작한다고 이야기한다.

그러나 이러한 수치는 위험할 수 있다. 마스크를 착용한 상태에서 산소 포화도 18% 가량이 있는 곳에서 오래 작업할 경우 체내 산소포화도가 떨어지면서 질식사로 이어질 위험이 존재하기 때문이다. 노동자들은 이러한 위험을 감수하면서도 적정 산소농도를 확보하지 않은 채 작업하는 이유는 무엇인지 살펴보자.

나. 시설점검 시 1인 맨홀작업의 문제

맨홀 작업은 2인1조로 운영되지만, 한 사람은 맨홀 아래로 내려가 작업하고 한명은 지상에서 도로통제를 한다. 사실상 맨홀작업을 1인이 하고 있는 것이다. 맨홀 뚜껑을 열 때, 양수작업을 할 때는 2명이서 작업해야 하고, 1명이 맨홀 아래로 내려가 작업할 경우 한명은 맨홀 작업을 주시해야 하지만 나머지 1명이 교통을 통제해야하기 때문에 맨홀작업에서 실질적인 2인1조 업무가 이뤄지지 않고 있다.

노동자들은 안전을 위해서는 최소 4인1조의 작업이 필요하다고 말한다. 아래 <그림>은 맨홀 내 2인 1조 작업과 신호수 1인, 그리고 맨홀 내부 작업을 관리할 작업반장 1인을 포함한 인력이다.



[그림 103] 4인1조 작업시의 인력배치도.

그러나 현재 2인1조로 운영되고 있어 노동자들이 상당한 위험을 인지하는 맨홀작업의 경우 다른 구역에서 일하는 노동자에게 요청해서 추가적인 인원 협조를 구하는데, 전반적으로 인력이 부족한 상황에서 타 구역의 인원 협조는 가급적 하지 않고 자체적으로 위험을 감수하려는 경향이 높다.

특히 맨홀이 도로 한복판에 있는 경우 여유인력의 부족은 사고위험을 높게 한다.

“도로에 맨홀이 있으면 차선을 막고 작업을 해야한다. 한 차선이 줄어들다보니 차들이 중간에 옆 차선으로 끼어드는데, 우리 작업 표지판을 보지 못하는 차량들이 종종 있다. 정말 내가 작업하는 데 바로 앞까지 차가 밀고 들어온다. 차가 옆차선으로 끼어들어야 하는데 옆 차선에서 진행하는 차가 양보를 안 해주니까 우리 바로 앞에까지 밀고 들어오는 거다.”

작업자들은 작업을 위한 차선을 길게 잡지 못하고 5미터 가량 정도로 짧게 잡는다. 이로부터 사고 위험이 높아지는데, 주행하는 차가 작업표지판을 제대로 보지 못하는 경우는 안전고깔을 치고 작업공간까지 들어올 수 있기 때문이다. 차선을 길게 잡을 경우 교통 통제를 해야하는 인원이 앞뒤로 2명이 배치되어야 하기 때문이기도 하고, 해당 작업에 대하여 경찰과의 협조가 안 되기 때문에 차선을 짧게 잡을 수밖에 없다고 한다.

“원칙은 경찰에 허가를 받고 작업해야 합니다. 하지만 통상적으로 지켜지지 않아요. 허가를 받는 과정이면 작업속도를 맞출 수가 없어요.”

교통을 통제하는 인원이 맨홀 안에서 발생할 수 있는 위험을 인지하기가 매우 어렵기 때문에, 작업자의 질식 등의 위험에 대해 즉각적인 대응의 거의 불가능하다. 실제 현장조사에서도 도로의 한 차선을 막고 점검을 할 경우, 옆 차선에서 달리는 차량 소리 때문에 맨홀 안에서 작업하는 노동자의 목소리가 교통을 통제하는 노동자에게 들리지 않았다.

다. 경찰의 도움 없이 진행되는 도로 점용 작업상의 위험

인력부족의 문제는 도로상에 일시 점용을 위해 설치해야하는 고깔 등의 적정 설치를 어렵게 만든다. 지역난방안전(주) 사측은 ‘점검 및 진단용역 관련 안전관리 철저 지시전([열수송팀-H20-009])’을 통해 도로맨홀작업시 안전거리를 확보한 후 작업하라는 지침을 내렸다.

점검 및 진단용역 관련 안전관리 철저 <u>지시전</u> [<u>열속총팀</u> -H20-009]										
붙임.1 도로 공사장 교통관리지침										
○ 작업구간 도류화시설 설치 간격						○ 제한속도별 충돌 안전거리				
제한속도(km/h)	110	100	90	80	70	60	50	40	30	
도류화시설 설치 간격(마)	60	55	50	45	40	35	30	20	15	
제한속도(km/h)	90이상	90미만 ~ 70이상	70미만							
간격(m)	60이상	45이상	30이상							
※ 현장 여건에 따라 교통통제 방법, 우회 안내 방법 등에 대해 종합적으로 검토										
도로 공사장 교통관리지침을 따를수 없는 인력편성임에도 지시사항은 현장의 사정은 고려치 않고 지시하달로 안전에 관한 책임을 지사로 전가 하고 있음										

[그림 104] 도로 맨홀작업시 안전거리 유지 지침(자료 : 노동조합)

이에 따르면 제한속도 50km/h 기준 최소 30미터 가량 차량 통제용 고깔(라바콘)을 설치해야 안전한 작업조건이 마련되기 때문에 이를 준수하여 작업할 것을 지시하고 있다.

그러나 실제 현장에서 작업하는 노동자들은 이러한 규정이 현실에서 지켜지기 어렵고, 지킨다고 하더라도 또 다른 위험을 초래한다고 주장한다.

보통 2인1조로 작업을 나가는데, 신호수 없이 2인이 30미터를 설치하고 회수하는 과정에서 교통사고의 위험에 크게 노출되고, 30미터 고깔을 설치할 경우 고깔 맨 끝단에서 교통통제를 해야하기 때문에 실제 작업이 이루어지고 있는 맨홀과의 거리가 멀어져 맨홀 안에서의 작업상 위험을 인지하거나 긴급상황에 대처하기 어렵다는 주장이다.

“30미터 거리를 확보하는 거야 우리도 좋죠. 지금은 10미터도 채 확보를 못한 채 일합니다. 하지만 30미터가 확보되려면 먼저 안전인력이 충원되어야 해요. 그렇지 않은 상황에서 저런 지침을 내리게 되니, 실제 고깔 안으로 차량이 밀고 들어오는 사고가 발생해도 ‘안전수칙 미준수’로 책임을 뒤집어 쓸까봐 오히려 노동자들이 사고를 쉬쉬하는 형편입니다.”

관련하여 노동조합은 4인1조가 안전인력이며, 이에 따른 인력을 요청하고 있으나 인력충원은 이루어지지 않고 있다.

이러한 상황에서 점검 작업시 도로점용허가를 생략한 채 작업하기 때문에 위험이 더욱 가중되고 있다.

도로점용이란 도로를 일시적으로 점유하여 사용한다는 뜻으로 도로의 특정부분을 유형적, 고정적으로 사용하는 이른바 특별사용을 의미한다. 맨홀작업과 같이 도로의 일부를 임시적으로 점유하여 유지보수 등의 작업을 수행할 때 관련 허가를 받아야 한다.

이러한 허가를 받아야 하는 이유는 보행자의 안전뿐만 아니라 도로 점용시 경찰의 협조를 구할 수 있기 때문에 노동자와 시민의 안전 둘 다에서 매우 중요한 조치라고 할 수 있다.

그러나 지역난방공사와 지역난방안전 측은 ‘점검 업무는 굴착 등이 필요한 유지보수 업무가 아니기 때문에’ 관련 법상 도로 점용허가를 받아야 할 작업 대상이 아니라는 이유를 들어 점용허가서를 제출하지 않고 노동자들이 무단으로 도로를 점용하여 작업하도록 하고 있다.

그러나 <도로법> 제61조제2항(도로의 점용허가), 시행령 제55조(점용허가를 받을 수 있는 공작물 등)을 보면 일시적으로 도로를 점용할 경우 허가를 받아야할 작업 중 ‘수도관, 하수도관, 가스관, 송유관, 전기관, 전기통신관, 송열관, 농업용수관, 작업구(맨홀), 전력구, 통신구, 공동구, 배수시설, 수질자동측정시설, 지중정착장치, 암거, 그밖에 이와 유사한 것’ 이 대상 작업임을 명시하고 있다.

이에 따라 지자체에 점용허가를 받고, 경찰서에 교통처리계획서를 제출한 뒤 해당 작업을 진행해야 한다.

시설점검은 경보수작업과 함께 진행되는 경우가 많고, 단지 점검만 이루어진다고 하더라도 도로 한복판에서 작업자가 보이지 않는 지하에서 작업하기 때문에 그 위험도는 매우 높은 상황인데, 굴착과 같은 유지보수 작업이 아니라는 이유로 도로점용허가를 생략하는 것은 안전을 위한 법적 절차를 ‘점검’이라는 용어의 임의적 해석으로 생략하고 있다¹⁸⁾.

“아파트 이사를 하더라도 이삿짐 트럭이 도로를 점용하게 되면 경찰서 신고를 해야 됩니다. 그런데 우리는 그냥 무단으로 점거하고 작업하는 거예요.”

맨홀작업의 경우 점검뿐만 아니라 경보수가 같이 이뤄지는 경우가 많기 때문에 실제 작업시간을 점검업무에 필요한 시간으로 한정해서 생각해서는 곤란하다. 아래 <그림>은 경보수 작업 중의 하나로 밸브 부분에 녹이 슨 부분을 그라인딩하고 방청락카를 칠하는 작업이다.

18) 제61조(도로의 점용 허가) ① 공작물·물건, 그 밖의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 사유로 도로(도로구역을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)를 점용하려는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 한다. 허가받은 기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경(허가받은 사항 외에 도로 구조나 교통안전에 위험이 되는 물건을 새로 설치하는 행위를 포함한다)하려는 때에도 같다.



[그림 105] 맨홀작업 중 경보수 작업 순서

“경보수 작업은 짧게는 1시간 30분에서 길게는 3~4시간 가량 소요됩니다. 이 시간 동안, 우리는 ‘허가 받지 않은 상태’에서 작업을 할 수 밖에 없어요. 작업 중에 교통체증이 발생하거나 민원이 발생하는 경우 경찰의 도움을 구할

수 있지만, 허가 받지 않은 상태라는 점을 꼬투리 잡아 오히려 경찰이 ‘허가 받고 일하는 거냐’라는 식으로 문제제기하고, 작업자를 경찰서에 출두요청을 하기도 합니다.”

시설점검의 경우 여유인력의 부족뿐만 아니라 작업현장의 위험 때문에 노동자들은 쫓기듯이 작업을 하고 있었다. 심할 경우 도로 무단점유로 경찰서에 불려가기도 한다. 보통 작업소장이 경찰에 출두하기 때문에 사측이 이러한 현장의 상황을 모를 리 없지만 손을 놓고 있는 실정이다.

(2) 관로 순찰 및 점검상의 위험

관로 점검은 차량이나 도보를 이용해 관로선을 따라 차량에 탑재된 열화상기 등을 이용해 지열차를 통한 이상유무를 확인하고, 육안점검으로 보충하며, 관련 데이터를 수집하는 업무를 한다.

차량으로 이동하고 열화상 카메라를 통한 지열차를 점검하는 업무이기 때문에 표면적으로는 편한 업무라고 생각할 수 있으나, 실제 작업과정을 보면 도로 지열을 나타내는 ‘패드’의 작업높이가 목을 숙이고 봐야하는 높이에 설치되어 있고, 지열의 변화양상을 추적해야하기 때문에 움직이는 차량에서 8시간동안 패드에 시선을 고정한 채 주시하는 작업자세로 목과 어깨, 그리고 눈의 피로도가 상당하다.



[그림 106] 차량을 이용해 열화상 카메라로 관로 점검 중인 노동자

지열이 발생하는 구간은 이상여부를 추적 관찰하기 위해 도면과 주변 시설물, 관찰시간의 온도, 직사광선이 내리 쬐는 구간 등의 조건을 상세하게 검토하며 지열 발생구간을 점검해야 한다.

관로 점검시 확인해야할 사항으로는 노면상태 점검(열수송관 매설지역의 노면이 인근지역보다 높거나 낮아져 있는지 여부, 싱크홀 등의 이상여부, 녹지 구간에서는 수목, 잔디 등이 고사되어 있는지 여부, 눈 내리는 중이나 쌓인 후 눈이 녹은 곳 등이 다른 구간보다 빠르게 건조 되어 있는지 여부) 등을 수행해야 한다. 또 이상상태를 발견할 경우 차량을 주차하고 교통안내 표지판을 설치한 후 상세 점검을 하게 된다. 인접한 하수관이나 맨홀의 상태를 점검해 주변온도가 상승하게 된 원인들을 파악하고 온도 상승 등의 이상 징

후가 확인된 경우 정확한 점검을 위해 감독원과 협의하여 열화상 점검, 청음/가스 등 정밀 진단을 시행해야 한다.

특히 스팀이 발생한다던가 유출수가 발행하는 여부는 즉각적인 정밀점검을 시행해야 한다.

이런 모든 점검은 직접적인 굴착으로 열수송관을 확인하기 전에 간접적인 방식으로 지하에 매설된 열수송관의 누수 및 이상여부를 파악하기 위해서이다. 따라서 다양한 간접적인 검사 방식을 동원해 이상여부를 파악해야 할 뿐만 아니라, 이상여부의 지속성이나 추이를 관찰하고 그 이력을 추적, 관리하는 일이 무엇보다 중요하기 때문에 업무상의 집중도가 많이 필요한 업무이다. 통상 ‘관로 순찰’이라고 명명되지만 일반적인 ‘순찰’의 의미를 벗어나 지속적인 점검과 관찰 및 기록의 업무내용을 갖는다.

(3) 감시시스템 업무상의 위험

열수송관은 내부, 단열재, 외피로 구성되어 있는데, 단열재 부분에 ‘누수 감지선’을 함께 설치하도록 되어 있다. 이 감지선의 이상 여부를 측정하기 위해 지상에 점검박스(티피박스)를 중심으로 열수송관의 이상여부를 간접적으로 확인할 수 있다.

열수송관 감시시스템 업무의 범위

- ① 열수송관 감시시스템 모니터링
- ② 감시시스템 데이터 입력 및 수정
- ③ 신규 감시장치 및 루프 정보 등록 및 수정
- ④ 열수송관 감시장치 오작동 원인분석 및 조치
- ⑤ 열수송관 감시장치 판넬 전원 점검 및 유지보수
- ⑥ 전원공급을 위한 배터리 유지관리
- ⑦ 열수송관 현장점검(기본점검 및 구간점검)
- ⑧ 감시시스템 분석 및 관리(월간보고)
- ⑨ 열수송관 루프결선도 및 루프평면도 작성 및 수정
- ⑩ 감시시스템 시설물 관리 및 효율적인 루프구성
- ⑪ 열수송관 감시시스템 구성 시설물 수리수선
- ⑫ 열수송관 감시 정확도 향상을 위한 방수형 단자대 설치
- ⑬ 열수송관 감시시스템 시설물 현황 관리
- ⑭ 지사별 루프현황 주기적 관리 및 개선 방안 제시

- <열수송관 감시시스템 유지관리용역 과업내용 세부사항>, 2021.

이러한 ‘감시시스템’은 감사원 감사(2019)에서도 누수 여부에 대한 예측가능성이 높은 것으로 평가 받은 방법이다.

감시시스템은 지상이나 녹지의 한가운데, 기계실 등 그 점검 장소가 매우 다양하다. 보통 판넬형, 주물형 박스 등으로 된 구조물로 되어 있고 도로변 구석이나 인도와 차도 사이, 보도 끝 부분에 설치되어 있는 경우가 많아 도로변 옆에 쪼그린 상태로 점검하는 경우가 많은데, 1인이 점검

하다보니 교통사고의 위험에 노출되어 있다.



[그림 108] 감시시스템 점검 작업

감시시스템 모니터링 업무는 지상에 노출된 판넬박스만 점검하는 것이 아니라, 공사 중 배관을 직접 점검하거나 공동구를 점검하기도 한다.

타 공사 중일 경우 바로 앞에 용접을 하고 있는 상황에서 점검을 하는 경우도 있고, 다른 토목공사를 진행하는 와중에 점검을 하기도 하는 등 타 공사와의 조율이 현장에서 이뤄져야 하기 때문에 일반적으로 빠른 속도로 점검하도록 압박을 받는다.

공동구는 아파트 단지의 지하주차장 벽면에 입구가 있는데, 열배관, 수도배관, 전기선, 가스관을 공동으로 수용한 시설로, 공동구 안에는 통신이나 무전이 이뤄지지 않은 밀폐공간이지만 이 곳에 작업할 경우도 1인 작업으로 배정이 되어 있다.

2인1조 규정이 있지만 인력산정을 2인1조를 운영할 수 있을 정도로 되

지 않아 통상 2인1조 작업이 이뤄지지 않고 대개 1인 작업으로 이뤄지고 있다.

(3) 노동조건 및 위험에 대한 조합원 설문조사

가. 개요

- 설문일시 : 2020년 11월 25일
- 설문대상 : 지역난방공사자회사(지역난방안전지부) 총 220명 중 158명
- 설문방식 : 모바일 설문

나. 설문결과 주요내용

○ 일반현황

조합원 평균 근속은 4.3년이고, 경력은 1년 이하가 75명으로 전체 47.5%를 차지하고 있어, 숙련되지 않는 노동자가 많았다. 이는 교대제 개편으로 인한 인력충원과 낮은 임금, 나쁜 노동조건으로 인해 퇴사율이 높다는 점과 연관되어 있다.

○ 노동시간 및 교대근무

설문에 응한 절반에 가까운 43.7% 노동자가 40시간 이상 일하고 있으

며 24시간 점검업무라는 업무 특성상 교대근무자가 절반 가까이 된다. 교대노동으로 인해 응답자의 66.5%가 수면의 질이 '나쁘다', '아주 나쁘다'에 답했으며 자다가 깨는 등(3회이상 깸 25.6%) 수면의 질도 좋지 않다고 답했다.

○ 노동강도와 적정인력

단독근무, 2인1조 근무가 총 응답자의 97.5%를 차지하고 있다. 도로에서 작업하는 환경에서 2인 1조나 단독근무는 사고 위험이 높아질 수밖에 없다. 노동자들이 자신의 업무상 필요한 작업인원은 3인1조가 49.4%로 가장 많았고, 4인1조도 11.4%로 답하고 있다.

또한 자회사 전환이후 노동강도가 높아졌다는 것을 알 수 있었다. 자회사 전환이후 점검길이, 점검개소가 늘었다고 답한 응답자가 94%를 차지한 반면, 인력변화가 없다(78.5%)고 대다수 응답하였다. 실제로는 점검개소보다는 점검 주기가 짧아져서 사실상 노동강도가 높아진 것으로 보인다. 자회사 전환 이후 안전인력 확보 등으로 안전문제가 개선되기보다 오히려 역행하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

○ 자회사 전환 이후 열수송관의 안전문제

'전기, 가스 등의 에너지원에 비해 지역난방의 위험도가 상대적으로 안전하다고 생각하느냐'는 질문에 응답자의 81%가 '안전하지 않다'고 응답했다. 그 이유에 대해서는 부족한 안전인력 진단(84.9%), 노후화된 열수송관(77%), 유지보수가 제때 이루어지지 않음(61.2%)을 꼽고 있다.

이에 대한 해결책으로 시민들의 안전을 위해 필요한 노동조건 개선에
위해 인력충원(79.1%), 원청의 책임과 자회사의 독립성장화(63.9%)와 공
사의 직접고용(59.5%)이 필요하다고 응답했다.

○ 작업상의 위험

무거운 맨홀 뚜껑 등을 들어 올리고, 좁은 지하관로에 내려가 수행하는
작업, 종일 점검을 위한 운전업무(차량탑승) 등으로 인해 허리(79.1%),
목(63.3%), 무릎·다리(62.7%) 등의 순서로 근골격계 증상을 호소하였으
며, 이중 작업환경에 대한 신속한 개선과 추가적인 의학적 검진과 관리가
필요한 노동자는 25%에 달하는 것으로 나타났다.

지난 2019년 한 해 동안 일과 관련하여 사고 또는 질병으로 병원(한의
원 포함)에서 한번 이상 치료받은 경험은 총 83건으로 특히, 지역난방안
전지부의 특징을 볼 수 있는 맨홀 등 밀폐작업에 의한 질식(4건), 뜨거운
물·열기에 의한 화상(6건), 운전업무로 인한 교통사고(11건) 등도 산재처
리를 하지 않고 본인이 병원비로 처리하는 경우가 많았다.

산업재해로 신청하지 않은 이유 중 28.9%는 해고, 평가상의 불이익,
인력부족 등의 이유를 꼽았다.

사업장의 위험요인을 찾고 개선하기 위해 위험성 평가를 매년 해당 작
업자가 참가해 실시하도록 법에 명시되어 있지만 실제로 참가한 비율은
32.3%에 불과하며, 위험성 평가에 대한 대책이 적절하지 않다고 71.1%
가 답했다.

○ 결론

전형적인 원하청간의 구조적인 책임의 공백이 모-자회사 관계에서도 반복되고 있다. 위험성 평가를 형식적으로 진행할 뿐만 아니라, 위험에 대한 개선책은 제대로 마련되지 않았다. 조합원들이 꼽은 이유로는 사측의 의지 부족과 예산 부족이 가장 크다고 응답했는데, 사측의 의지 부족은 자회사의 매우 제약적인 결정권과 관련이 있다고 볼 수 있다.

또한 안전을 위해서는 충분한 인력이 충원되어야 하는데, 현재의 자회사 구조에서는 여유 인력을 자율적으로 충원할 수 없는 구조적 한계가 존재하기 때문에 조합원들 사이에서는 ‘용역보다도 못한 자회사’라는 비판을 받고 있는 실정이다.

만성적인 인력부족, 저임금화는 지속적인 전문성을 확보하기 어려운 조건일 뿐만 아니라, 비품이나, 작업복, 노후 사다리 교체가 제대로 이뤄지지 않는 등 매우 구체적인 안전문제에 구멍이 발생하고 있다.

모회사뿐만 아니라 자회사 역시 책임의 공백을 형성하는 주체라는 면에서 이윤을 추가로 확보하기 위해 노동자의 임금을 착복하는 경향이 있고, 임금산정 내역을 투명하게 공개하지 않고 있는 등의 이유로 노동자들의 임금이 저임금화되고 있는데 영향을 미치고 있다.

다. 주요 설문결과¹⁹⁾

1) 평균근속 4.3년.

- 경력은 1년 이하가 75명으로 전체 47.5%로 숙련되지 않는 노동자가

19) 공공운수노조 노동안전실 정리.

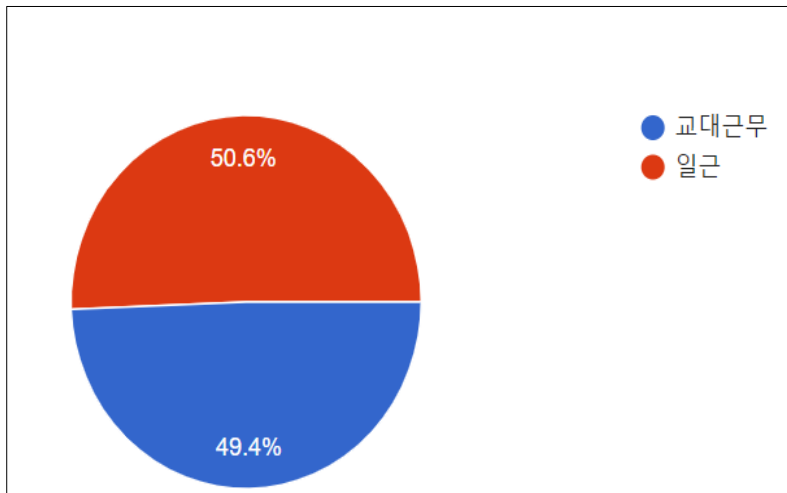
많음

- 이는 교대제 개편으로 인한 인력충원과 낮은 임금, 나쁜 노동조건으로 인한 이직이 쉽기 때문임

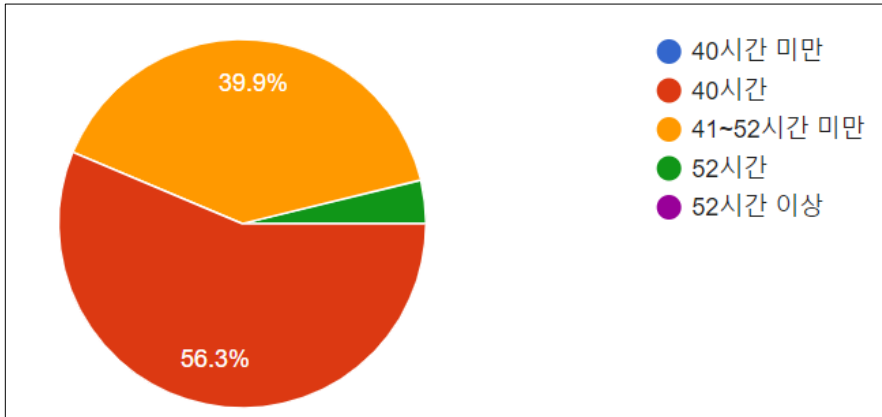
2) 노동조건

① 평균 작업시간 및 교대노동 여부

- 업무특성상 (24시간 점검업무) 교대근무와 일근이 거의 반반

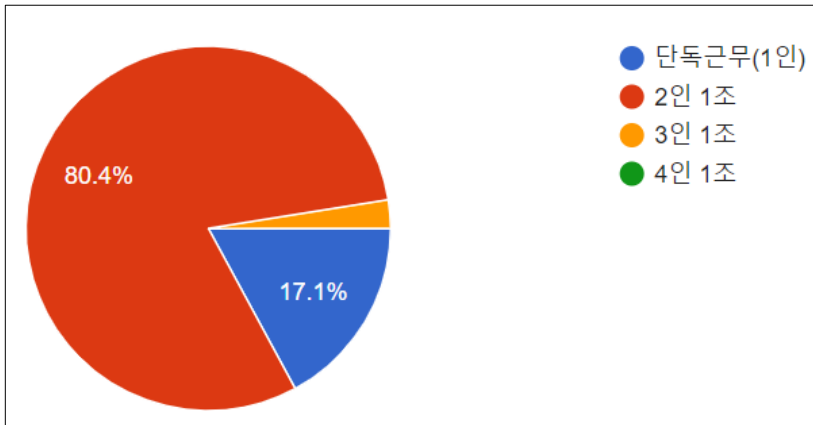


- 절반에 가까운 43.7% 노동자가 40시간 이상 일하고 있음

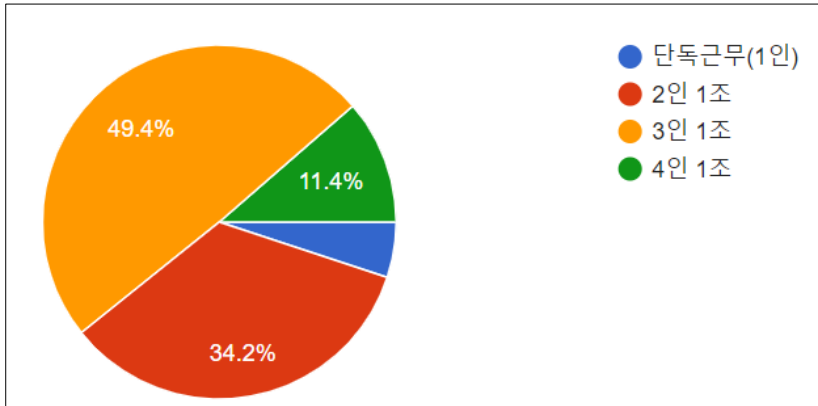


② 작업조

- 단독, 2인1조 근무가 총 97.5% 이에 해당.

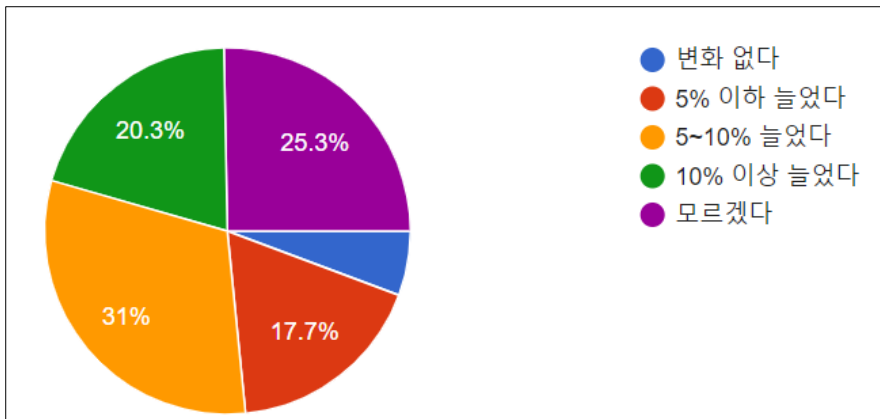


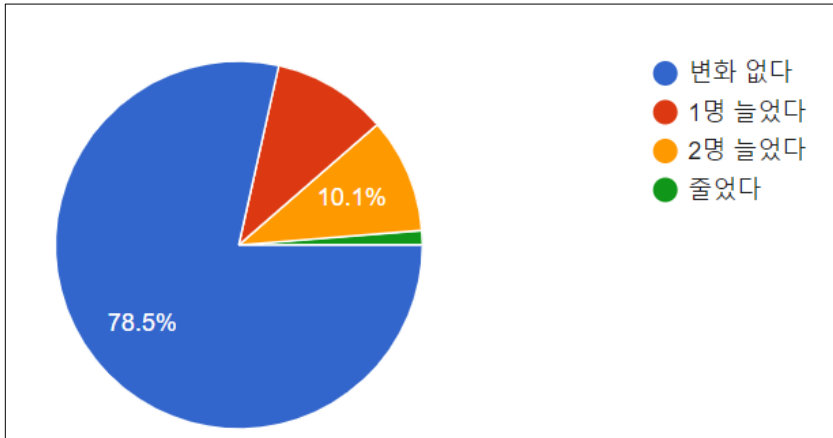
- 이에 비해 필요한 작업조, 인력으로 3인1조가 49.4%로 가장 많고, 4인1조도 11.4% 있음.



③ 자회사 전환이후 업무량 변화

- 점검길이, 점검개소는 94%가 늘었다고 응답한 반면, 현장에 인력변화는 변화가 없다(78.5%)고 대다수 응답함.
- 안전인력 확보로 점차 개선되는 것이 아니라 오히려 역행하고 있다고 볼 수 있음.





3) 건강상태

① 근골격계

- 각 신체부위별로 근골격계질환과 관련하여, 증상의 강도와 지속기간 등에 상관없이 통증이 있다고 대답한 응답자를 모두 주관적 통증호소자로 분류. 이는 비록 주관적인 통증 호소율이지만 전체 작업자들이 근골격계 질환과 관련하여 어떻게 느끼고 있는가를 파악함

- 무거운 멘홀뚜껑 등을 들어 올리고, 좁은 지하관로에 내려가 작업과 종일 점검을 위한 운전업무(차량탑승) 등으로 인한 허리(79.1%), 목(63.3%), 무릎다리(62.7%) 등의 순서로 증상을 호소

[표 19] 각 신체부위별 통증 호소율(중복 허용)

	목	어깨	팔 /팔꿈치	손목 /손가락	허리	무릎/다 리
빈도	100	93	56	75	125	99
비율(%)	63.3%	58.9%	35.4%	47.5%	79.1%	62.7%

- 작업환경에 대한 신속한 개선과 추가적인 의학적 검진과 관리가 필
요한 노동자는 25%

[표 20] 통증 호소자 및 증상조사 결과

통증호소 부위	통증호소 자	제조업 평균	기준1 (NIOSH)	제조업 평균	기준2 (인천대)	제조업 평균
목	100	-	81	-	11	-
	63.3%	50.1%	51.3%	40.3%	7.0%	12.4%
어깨	93	-	73	-	10	-
	58.9%	61.5%	46.2%	51.3%	6.3%	20.6%
팔/팔꿈치	56	-	33	-	3	-
	35.4%	56.4%	20.9%	44.6%	1.9%	18.9%
손목/손가 락	75	-	50	-	2	-
	47.5%	29.2%	31.6%	23.6%	1.3%	7.6%
허리	125	-	105	-	25	-
	79.1%	47.8%	66.5%	39.0%	15.8%	15.2%
무릎/다리	99	-	71	-	9	-
	62.7%	37.4%	44.9%	29.7%	5.7%	11.3%
한 부위 이상	144	-	129	-	40	-
	91.1%	87.9%	81.6%	77.2%	25.3%	42.7%

△ 관리대상자 I (기준1: NIOSH 기준)

설문조사에서 분류된 통증호소자 중에서 근골격계질환 증상이 적어도 1주일 이상 지속되거나 혹은 지난 1년간 1달에 1번 이상 증상이 발생하는 경우에 해당하는 자로서, 미국 NIOSH(보건연구원)에서 작업내용과 근골격계질환 증상에 대한 관리를 요하는 작업자를 분류하는 기준으로 삼고 있다.

△ 관리대상자 II (기준2: 노동과학연구소 기준)

인천대학교 노동과학연구소가 개발하여 사용하는 기준으로 증상 설문조사 결과 다음의 3가지에 해당하는 경우로서 근골격계질환 환자일 확률이 상당히 높은 작업자로 분류되며, 작업환경에 대한 신속한 개선과 추가적인 의학적 검진과 관리가 요구된다.

i) 증상이 1일 이상 지속되고, 지난 1년간 1주일에 1회 이상 증상이 발생하며, 증상정도는 ‘중간 통증’인 경우

ii) 증상이 1일 이상 지속되고, 지난 1년 중 2달 이상에 1회 정도 이상의 증상이 발생하며, 증상의 정도는 ‘심한 통증’이상인 경우

iii) 지속기간에 상관없이 지난 1년간 일주일에 1회 이상의 증상이 발생하며, 증상의 정도는 ‘심한 통증’이상인 경우

② 업무상 재해 경험

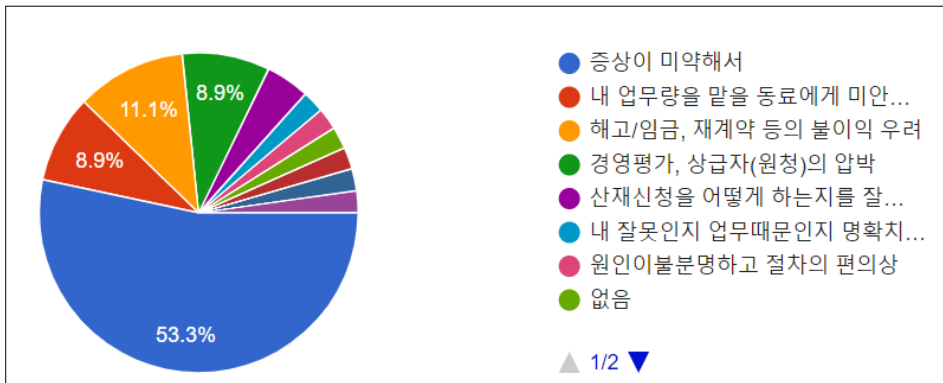
- 지난 2019년 한 해 동안 일과 관련하여 사고 또는 질병으로 병원(한의원 포함)에서 한 번 이상 치료받은 경험 83건으로 특히, 지역난방안전지부의 특징을 볼 수 있는 맨홀 등 밀폐작업에 의한 질식(4건), 뜨거운

물, 열기에 의한 화상(6건), 운전업무로 인한 교통사고(11건) 등도 본인이 병원비를 처리하는 경우가 더 많음.

[표 3] 업무관련 사고 또는 질병 경험(중복체크 및 기타제외)

종류	교통사고			작업중 사고			질식 등 (가스중독)			화상			근골격계 질환		
명수	11			21			4			6			41		
치료 방법	본 인	회 사	산 재	본 인	회 사	산 재	본 인	회 사	산 재	본 인	회 사	산 재	본 인	회 사	산 재
	6	4	4	13	3	2	2	1	1	4	1	1	30	3	2

- 산업재해로 신청하지 않은 이유 중 28.9%는 해고, 평가, 인력부족 등



○ ‘경미한 부상’이라는 왜곡현상에 대하여

위의 설문조사 결과 중 53.3%의 응답자가 ‘증상이 미약해서’라고 응답했다. 그러나 2020년 지역난방안전 노동조합이 산재나 공상처리를 신청하지 않고 본인 부담으로 치료를 받은 사례를 취합한 아래 <표>의 결과를 참조해보면, ‘경미한 부상’이라는 인지는 매우 왜곡되었다는 것을 알 수 있다.

우선 병가조차 불가능해 연차사용을 강요한 사례가 있는가 하면, 경미한 부상이라고 보기 어려운 근골격계 질환이나 협착 등의 사고가 발생했으며, 사고 당시에는 ‘경미하다’고 판단했으나 장기간 치료 중인 사례도 존재한다. 또한 ‘경미하다’고 판단되는 이유 중의 하나가 회사에 사고 소식을 알리기가 ‘꼴끄러워서’라는 이유도 존재하는 점을 종합해 볼 때, 지역난방안전은 안전사고를 적극적으로 드러내고 산재신청을 하는 문화 대신 사고가 나면 조합원들이 개별적으로 처리해왔던 관행이 강하게 유지되고 있다는 점을 알 수 있다. 이러한 조건하에서 사고는 ‘경미한 것’으로 과소평가 된다.

[표 22] 산재신청을 하지 않은 사고 사례(2020년, 노동조합 취합)

성명	상해명	내용
K** (용인)	근골격계 질환	<ul style="list-style-type: none"> - 하루에 40개 정도의 물량을 수행하여야 하나 청음업체 및 감독의 빠른 청음진단을 요청하여 하루에 80개 정도의 철개(140kg)을 개폐하여 근골격계 질환이 발생함 - 휴식도 차량에서 할 수 밖에 없어 근골격계에 무리가 발생함

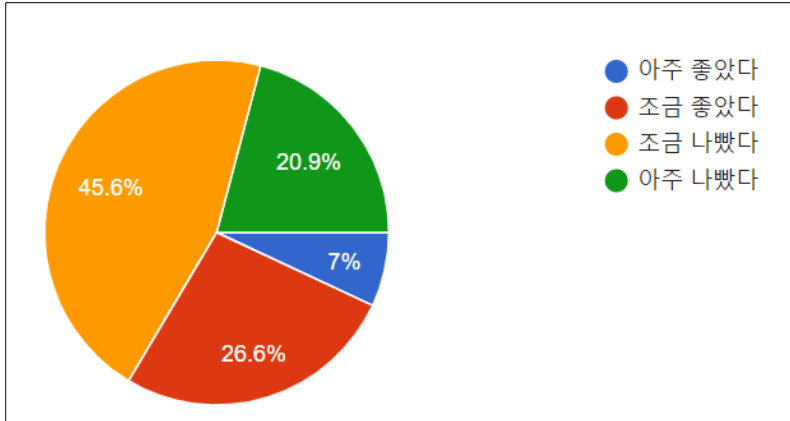
<p>K** (용인)</p>	<p>근골격계 질환 작업중 사고</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 핸드홀 점검중 철개의 전도로 인한 정강이 부상 - 철개(140Kg)의 지속적인 개폐로 인한 근골격계 질환 - 교대근무로 인한 불면증 발생
<p>A** (분당)</p>	<p>교통사고 근골격계 질환</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 신입직원(조원)의 운전이 미숙하여 숙달될 때까지 4~5개월정도를 과업수행시간동안 1인이 운전과 열화상카메라 점검을 동시에 실시함. - 근골격계 질환으로 허리, 어깨 등의 지속적인 통증 유발 - 피검사 결과 염증수치가 높고, X-Ray 결과 척추가 휘었음 - 2020년 6월 상대방 차량에 의하여 교통사고가 발생하였으며, 누적된 허리통증이 가중되어 병가를 사용하려고 하였으나, <u>회사측에서 연차를 사용하여 쉬 것을 권장</u> - 동절기 업무공백을 메우기 위해 대체근무를 수행, 연속 근무로 인하여 일 16시간 이상의 업무를 수행하는 경우가 허다함
<p>Y** (남부)</p>	<p>근골격계 질환 작업중 사고</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 핸드홀 및 철개 개폐중 협착되는 사고가 빈번히 발생함 - 맨홀 내 열수송관과 슬래브 사이의 공간이 협소하여 근골격계 질환이 발생함
<p>L** (남부)</p>	<p>근골격계 질환 작업중 사고</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 핸드홀 및 철개 개폐중 협착되는 사고가 빈번히 발생함 - 맨홀 내 사다리로 진입하는 도중에 낙상사고 발생

L** (남부)	근골격계 질환 작업중 사고	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 9월경 청음진단시 맨홀 철개 개폐작업을 수행하는중 철개 받침대위에 있던 철개가 이탈하여 손이 협착되는 사고 발생 - 2020년 9월경 청음진단 과업수행 중 감독의 신속한 진단 요청으로 하루에 철개(140kg) 개폐를 60여개 정도 수행하면서 근골격계(어깨,허리 등)에 통증을 호소함
G** (남부)	근골격계 질환	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 2~3개월 신입사원으로 입사하여, 시설물 점검 철개(140kg) 개폐등의 작업 허리통증을 유발 - 경미한 부상인줄 알고 자가치료하고 있으나 현재도 물리치료중
C** (강남)	근골격계 질환 작업중 사고	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 8월경 양수(맨홀에 차있는 물을 제거하는 과정)하는 과정에서 맨홀에 빠짐 맨홀에 옆구리가 끼고 양수기에 오른쪽 무릎을 심하게 부딪힘. 갈비뼈 염좌 및 오른쪽 무릎에 타박상/염좌 발생 - 2020년 9월경 시설물 점검시 맨홀 개폐과정시 빠루와 맨홀아래에 받치는 파이프 사이에 손가락이 끼어 손톱이 심하게 멍이 들었음. 손가락이 심하게 부어서 한 달 이상 통증이 있었음.
G** (강남)	근골격계 질환	<ul style="list-style-type: none"> - 만성 두통 및 목, 어깨 통증, 간헐적 시야 흐려짐 (긴 업무시간, 흐릿한 화면의 구형 모니터 지급품으로 장시간, 장기간 연속 작업 등) - 외부 점검 T/P는 대다수가 지면부에 설치되어 있기에 점검을 위해서는 한 개소에서 짧게는 10분 길게는 1시간 이상 쭈그리고 앉아서 고개를 숙이고 작업하여 허리 및 무릎 통증발생

S** (고양)	근골격계 질환	<ul style="list-style-type: none"> - 하부개방 좁 깊은 곳을 점검하려고 내려가던 중 숨을 마시자마자 가슴이 답답하고 어지럼증을 느끼고 바로 다시 올라와서 환기 후 작업 진행 - 시설물 점검(배관 위에서 작업 중) 배관 상부의 물기를 밟고 미끄러져서 오른쪽 갈비뼈쪽 및 정강이에 멍이 생김 - 교통사고 및 맨홀 개방 작업 등으로 허리 및 골반 통증(건강검진 받았을 당시 진단서에 요추가 활모양이 아닌 1자 상태라고 나옴)
P** (고양)	근골격계 질환 화상	<ul style="list-style-type: none"> - 핸드홀 뚜껑 열 때 손가락 타박상 - 맨홀 배관 점검중 손으로 배관부위를 만져 경미한 화상입음 - 무거운 맨홀 뚜껑을 주기적으로 열어 허리에 통증이 발생함
S* (고양)	근골격계 질환 불면증	<ul style="list-style-type: none"> - 열화상카메라 점검시 차량에 탑승하여 하는 업무로, 지속적인 모니터 시청으로 인한 경추통 발생, 추후 주기적인 맨홀(EMD-2071)양수작업으로 인한 질병 악화로 추가진료 - 2020년01월 경흉추부 경추통으로 인한 한의원 진료 - 2020년06월 경흉추부 경추통으로 인한 한의원 추가 진료 - 2020년07월 두통으로 인한 응급실 진료 - 2020년08월 경흉추부 경추통으로 인한 한의원 추가 진료 - 오전근무 후 오후근무로 바뀌는 시점에서 수면부족 및 생체리듬파괴로 인한 두통발생, 교대근무 중 병가를 내는 것이 현실적으로 불가하여 퇴근 후 응급실진료, 조영제 주사 후 CT촬영 및 진통제 투여

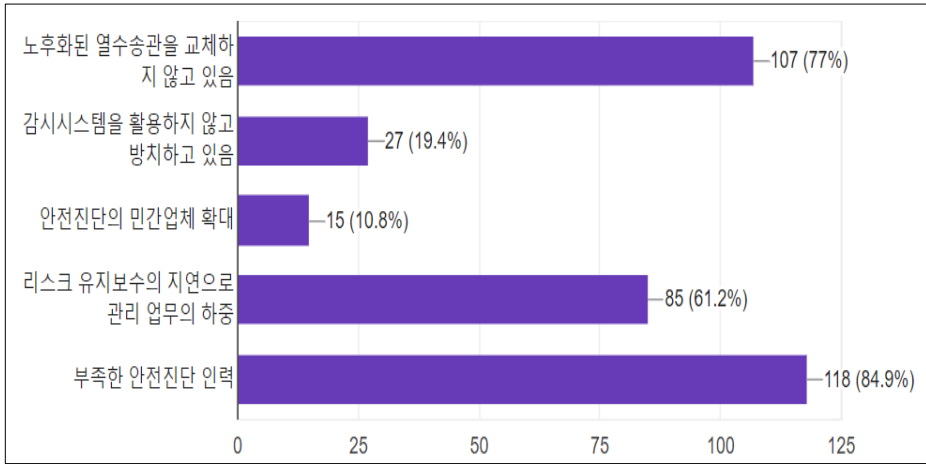
김** (고양)	작업중 사고	<ul style="list-style-type: none"> - 맨홀 뚜껑을 빠루로 여는 도중에 빠루가 빠져 맨홀 뚜껑에 발가락을 부상을 당하였다. 안전화의 철판은 찌그러졌고 발가락은 찌그러진 철판에 살이 끼이고 다음날에 발가락이 부어 오름 - <u>회사에 말하기 부담스럽고 꺼끄러워 말하지 않고 본인이 알아서 치료</u>
권** (고양)	근골격계 질환	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 10월 초 호수로에서 양수기를 들다가 허리를 다쳐 일상생활에 2주간 지장이 있었으나 회사일 때문에 자가치료하며 출근함 - 교대근무하면서 피로누적으로 이명 발생함, 자비로 CT촬영까지 실시하였으나 의사가 원인불명으로 피로누적으로 판단함
김** (고양)	작업중 사고	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 6월경 핸드홀 철개 개방 후 속뚜껑 열다가 핸드홀이 닫히면서 손에 타박상 발생
함** (파주)	작업중 사고	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 1월 15일 시설물 점검 작업중, 맨홀뚜껑을 여는 과정에서 쇠지레가 빠지는 일이 발생하여 안전화를 착용한 발등부위에 맨홀뚜껑이 떨어지는 일이 발생하였습니다. 발등부위에 타박상을 입었고 이로 인해 염증이 발생하였습니다.
전** (파주)	근골격계 질환	<ul style="list-style-type: none"> - 관로점검 특성 상 과도한 차량운전과 열화상카메라 조작으로 인한 어깨 석회성건염 재발 및 손목 피로골절 발생

- 교대노동으로 인한 수면의 질에 대해 66.5%가 나쁘다. 아주 나쁘다라고 하며, 자다가 깨는 등(3회이상 깬 25.6%) 수면의 질도 좋지 않음

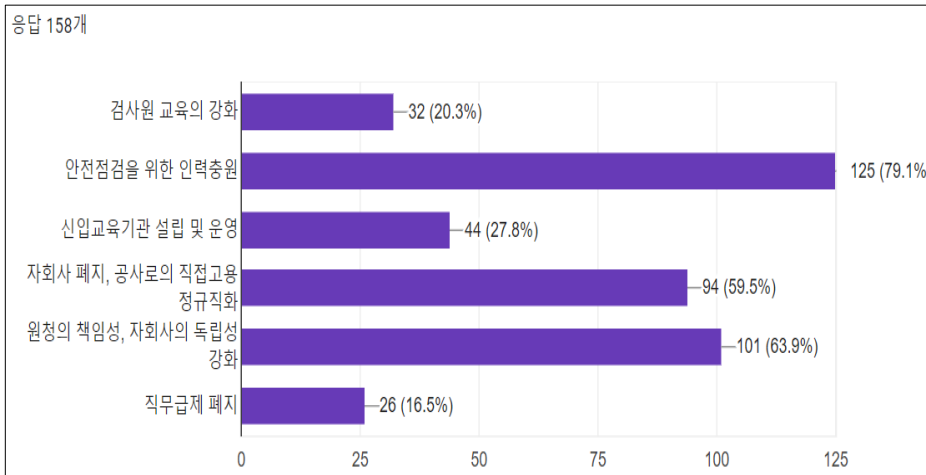


4) 시민안전

- 전기, 가스 등의 에너지원에 비해 지역난방의 위험도가 상대적으로 안전하다고 생각하느냐는 질문에 81%가 아니라고 답함
- 법의 미비와 자회사 방식의 운영으로 지역난방이 시민의 안전을 위협하고 있다고 볼 수 있음.
- 그 이유에 대해서는 부족한 안전인력 진단(84.9), 노후화된 열수송관(77%)과 , 유지보수가 제때 이루어지지 않음(61.2%)을 답함

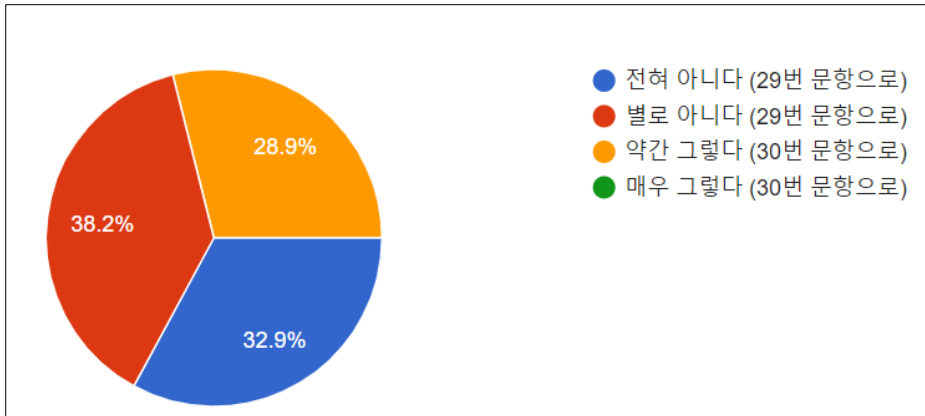


- 시민들의 안전을 위해 필요한 노동조건의 개선을 위해 인력충원(79.1%), 원청의 책임과 자회사의 독립성강화(63.9%)와 공사의 직접고용(59.5%)이 필요하다고 함



- 사업장의 위험요인을 찾고 개선하기 위해 위험성 평가를 매년 해당

작업자가 참가해 실시하도록 법에 명시되어 있지만 실제로 참가한 비율은 32.3%에 불과하며, 평가에 대한 대책이 적절하지 않다고 71.1% 답함



- 위험 개선 대책이 적절하게 마련되지 않은 이유로는 사측의 의지부족과 전문성, 예산부족 등을 꼽음.
- 대책을 만들어도 이행되지 않는 이유는 사측이 예산부족 등을 이유로 개선을 미루고 있다고 답함

2) 지역난방안전의 부실한 안전관리로 인한 노동자·시민의 위험

(1) 관료 유지보수는 왜 적기에 이뤄지지 않는가?

○ 점검·진단업무의 자율성, 독립성의 부재

지역난방공사는 열수송관의 안전점검과 자체적인 진단의 전문성을 확보하기 위해 용역업체에 소속된 노동자들을 자회사로 편입해 운영하고 있다. 그러나 원청과 하청의 지배 종속적 관계는 모회사 자회사 관계에서 유지되고 있을 뿐만 아니라 오히려 모회사의 관리능력을 강화한다는 명목하여 종속적 속성이 강화되고 있다.

모회사의 관리능력과 책임의 문제가 강화되는 것 자체가 반드시 나쁜 것은 아니지만, 안전점검과 진단업무의 독자성을 충분히 인정하지 않고, 전문성을 양성하는 방향으로 투자와 지원이 이뤄지지 않는 상황에서 지역난방안전의 전문성은 담보상태에 있다.

“모회사와의 관계에서 우리는 하청정도로만 취급된다. 업무에서는 독립성이 없다. 현장에서 안전관리 문제와 관련 개선되어야 한다는 의견을 내도 발주처에서는 귀담아 듣지를 않는다. 나름대로 우리는 최고의 전문인력을 확보하고 있다고 자부하지만 전문성이 제약된다. 우리는 모-자회사라고 말하는데 지역난방공사는 우리를 용역회사라고 말한다. 실제로 그렇게 말한다.”

“우리가 하는 일이 지역주민의 편의와 안전과 관련된 일이다. 지금 상황은 위험이 상존하니 더 나은 대안을 만들어보자고 해도 사측에서는 기업의 사회

적 책임이라는 부분을 부담스러워 한다.”

열수송관에 대한 안전점검에서 이상지열이 발생하는 등의 징후가 포착되면 정밀진단을 자체적으로 하면서 유지보수가 필요한 부분은 모회사인 지역난방 안전에 보고하게 되어있다. 유지보수의 시점과 결정권한은 지역난방안전이 갖고 있고, 유지보수가 필요하다면 해당 공사를 하청업체에 발주하는 방식이다.

지역난방안전의 점검노동자들은 유지보수가 적시에 이뤄지지 않고 지연되는 경우가 많다고 보고 있다.

유지보수가 지연되면 위험은 해결되지 않은 채 점검 횟수가 늘어날 수밖에 없다. 유지보수가 바로 이뤄지지 않으면 지역난방공사는 추이를 관찰하라고 지시가 내려오는데, 보통 일주일에 1회 점검하는 장소가 유지보수가 지연되면서 매일 점검을 나간다가나 하는 식으로 점검 주기가 증가하고, 위험상황이 급변하는지 여부의 추이를 관찰하면서 리스크를 안전점검원이 안고 가는 과정이 반복된다.

(2) 단선된 감시시스템의 배제

열수송관에는 누전 감지선이 함께 설치되어 있는데 감지선은 열수송관 내에 수분이 침투하여 부식하는 등의 원인으로 단선되기도 한다. 감지선이 단선될 경우, 감시시스템을 작동시킬 수 없는 ‘미감시루프’(감지선을 활용한 상태감지가 불가능한 루프)가 증가하게 된다. 감사원 감사(2019년)에 의하면 감시시스템으로 파악하는 열수송관의 이상신호의 신뢰성이 매우 높은 것으로 나타나는 바, 단선된 감지선을 복구하여 열수송관의 점검 신뢰도를 높이도록

권고한 바 있다.

백석역 사고 이전, 지역난방공사는 감시시스템의 특정 감시구간의 이상 신호 발생지점을 확인하고서도 유지보수를 적시에 진행하지 않아, 감지선이 누수에 의한 노출이 지속되면서 감지선의 단선이 이뤄져 더 이상 해당지점을 찾을 수 없게 되면 해당 구간 전체를 미감시루프로 분류한 후 해당 관로 구간에 대해 감시시스템을 활용한 감시를 포기하는 방식으로 감시시스템을 운영하고 있었다.(감사원, 2019)

이에 대한 시정조치에 대해 지역난방공사는 ‘연차별로 구간을 정해 배관 및 감시시스템을 새롭게 시공하겠다’는 계획을 제시하였다.

그러나 지역난방안전 노동조합에 따르면 여전히 유지보수가 적시에 이뤄지지 않고 지연되면서 누수 등의 원인으로 감지선이 단락이 되면 관련 구간을 점검에서 배제하는 행위가 지속되고 있다.

20년 이상 노후 배관의 위험은 시간이 지날수록 그 위험도가 높아지게 되고, 모든 위험 감지 구간을 굴착으로 직접 확인할 수 없기 때문에 신뢰도가 높은 감시시스템, 열화상 카메라 등의 기술을 중층적으로 사용하며 진단의 신뢰성을 높여야 하지만, 모회사인 지역난방안전은 감시시스템의 정상화에 소극적이다.

지역난방뿐만 아니라 민간 사업자가 운영하는 구간의 경우 감시시스템을 적절히 사용하고 있지 않은 상태에서 감지선의 단선이 노후배관을 중심으로 나날이 늘고 있고, 이를 정상화하고 제대로 활용하기 위한 초기 구축 비용이 많이 든다는 이유로 감지선의 적극적인 활용이 이뤄지고 있지 않다.

(3) 인력부족으로 인한 안전점검의 부실화

자회사 구조에서 가장 심각한 것이 만성적인 인력부족 현상이다. 용역 계약시 적정 인원을 충원할 수 없도록 입찰가가 낮고, 이는 저임금과 높은 노동강도로 이어지고 있다. 이에 높은 퇴사율과 함께 신규인력이 충원되지 않아 그나마 부족한 정원도 못 채운 채 운영되고 있다.

인력부족 현상은 매뉴얼대로 안전점검을 수행하기 어려운 조건을 형성한다. 또한 맨홀작업시 4인 1조와 같은 안전인력이 확보되지 않고 있어 노동자들은 최대한 빠른 시간 안에 적은 인력으로 관련 업무를 수행하면서 위험을 감수하는 상황에 놓여있다. 인력부족이 안전점검의 부실화로 이어지면서 노동자의 위험과 시민의 위험이 증가하고 있는 셈이다.

아래 <표>와 같이 노동조합이 산출한 부족인력은 84명에 이른다.

[표 23] 안전점검을 위한 추가인력(자료 : 노동조합)

구 분	필요 인력(A)	설계상 인력(B)	정원(현원) (C)	부족 인력 (D=A-C)
행 정	-	-	14(13)	1
점검진단	257	178	187(174)	67
감시직	44	30	32	14
콜 센터	7	7	7(6)	1

위의 <표>를 보면 점검진단의 경우 설계상 인력(178명)보다 정원인력(187명)이 9명 더 많고, 감시직의 경우도 설계상 인력(30명)보다 정원인

력(32명)이 더 많다. 이는 설계상 인력이 불충분하다는 것을 반증한다. 여기에 더해 점검진단 인력의 경우 정원에서 13명이 부족한 상태로 운영되고 있다는 것을 알 수 있다. 지역난방안전 노동조합에서 산출한 필요인력에 비해 87명의 인원이 부족한 상태로 운영되고 있는 것이다.

노동조합은 이렇게 정원과 필요인력간의 차이가 많이 나는 이유로 아래 <표>와 같이 실제 점검, 보수, 진단에 필요한 시간이 제대로 산정되지 않았을 뿐 아니라, 작업시간에 산정되지 않은 이른바 ‘공짜노동’ 업무들이 많다는 점을 꼽고 있다.

가령 계약서에서 점검인력 산정 기준을 1인당 17km로 하고, 지열 점검을 개당 10분으로 적용하였지만, 차량으로 이동하는 경우 출퇴근시간에 따른 이동속도의 지연, 신호대기, 점검 후 회차하는 시간, 인도공용구간에 점검구가 있는 경우, 차로가 협소해 진입이 어려운 구간 등의 특성들을 반영해야 하며, 실제 작업속도를 측정해 실질 인원을 재산정해야 한다고 주장한다. 또한 맨홀 등의 시설보수의 경우 4인1조의 안전인력을 기준으로 인력산정을 재설정해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

[표 24] 필요인력 산출근거(자료 : 노동조합)

구분	지역난방공사 설계	추가반영 적용
점검 인력	<ul style="list-style-type: none"> - 설계기준 : 2인1조 - 점검속도 : 차량(17KM), 도보점검(2KM) 적용 - 지열점검 : 개당 10분 적용 - 인원산출 : ((전체관로길이/점검시간)+ 전체 지열 점검 시간)/7.5시간 	<ul style="list-style-type: none"> - 출퇴근할증(15%), 신호대기(20%), 회차(3%), 차도인도공용구간(20%), 출입승인대기(0.2%), 장애물대기(0.3%), 차로협소구간(10%) 총69% 추가 적용하였음. - 타공사 입회, 밸브조작, 공동구점검은 반영하지 않았음.
시설 (경보 수)	<ul style="list-style-type: none"> - 설계기준 : 2인1조 - 맨홀 점검시간 : 밀폐형(A급 29분, B급 42분), 하부개방형(A급 19분, B급 24분), 핸드홀(A급 12분, B급 18분) - 인원산출 : (맨홀전체수량X 점검시간)/8시간 	<ul style="list-style-type: none"> - 맨홀 점검시간(지점간이동 등) : 밀폐형(A급 40분, B급 50분), 하부개방형(A급 40분, B급 50분), 핸드홀(A급 15분, B급 25분) - 맨홀점검 적정인력 : 작업자 2인(위험, 안전업무) 감시인 1인(산안법 제623조) 신호수 1인(교통유도인)
감시 인력	<ul style="list-style-type: none"> - 설계기준 : 점검시간 - 인원산출 : (전체점검주기X 전체점검시간)/8 	<ul style="list-style-type: none"> - 지점간 이동거리, 설계미반영 공정 포함 50%할증

특히 인력산정시에 연차 휴가, 병가 등의 요건을 전혀 고려하지 않고 있어 여유율이 전혀 없는 상황에서 2인1조 조차 지켜지지 않고 있는 상황이다.

아래는 1인(단독작업) 근무 현황(2020년 기준)이다. 지난 1년간 인력부족으로 단독작업에 투입된 일수는 1,022일에 달한다. 이는 현 정원으로는 정상적인 근무조 운영이 불가능하다는 것을 알 수 있다. 안전인력을 확보하기 위해 신규 인력 충원 이전에, 사측이 설계한 기준대로 적용하더라도 1인 근무가 1천일을 넘는다는 것은 노동자들의 단위시간 노동강도가 매우 높을 수밖에 없다는 것을 반증하기도 한다.

1인근무 현황

날짜	지사	사유								단위(명)		
		㉔특별휴가	㉕공가	㉖연차	㉗병자	㉘번차	㉙결근	㉚당직	㉛기타	①소계 (㉔-㉛)	②대체근무	합계
2020.01	고양지사	-	22	79	1	22	1	8	11	144	64	208
	중앙지사	-	6	10	-	6	-	-	-	22	-	22
	강남지사	5	8	48	-	12	-	-	4	77	83	160
2020.12	분당지사	2	11	83	-	7	-	46	8	157	8	165
	용인지사	-	11	24	-	2	-	-	8	45	-	45
	남부지사	4	21	98	26	18	3	9	23	202	31	233
	중부지사	2	33	77	-	41	-	101	23	277	-	277
	영남지사	-	14	78	-	3	-	2	1	98	-	98
총계		13	126	497	27	111	4	166	78	1,022	186	1,208

- ※ 특별휴가 : 경조사(본인, 자녀, 배우자 결혼, 사망, 노사협의로 결정사항 등)
- ※ 공가 : 노동조합 활동(운영위원회, 대의원대회, 근로면제시간), 건강검진, 기타 회사에서 인정하는 사항
- ※ 당직 : 공휴일 근무(교대근무자 제외)
- ※ 기타 : 신규입사, 퇴사자, 병가, 他 공사 입회, 야간 열화상점검으로 인한 주간 1명 근무
- ※ 대체투입(2인1조 근무를 위한 대체투입) : 8시간이상 연속근무자, 휴무자 투입, 일근자 시간변경 투입 등
- ※ 중앙지사(2020.10~2020.12) 자료

또한 대체근무 일수가 186일이 되고 있는 상황도 심각하다. 24시간 점검업무가 돌아가고 교대제 근무로 인한 노동자 건강의 위험이 상존하고 있는 상황에서 제대로 쉬지를 못한 채 대체근무에 투입되고 있는 것이다. 이는 노동시간의 증가뿐만 아니라 낮은 임금을 형성하는 요인 중의 하나이기도 하다. 임금 인상분으로 돌아가야 할 예산이 대체인력 투입에 따른 추가 비용으로 돌아가기 때문이다.

아래 <표>는 지난 1년 4개월간(2019.3~2020.7) 퇴직자 현황을 나타낸 것이다. 현업직으로 분류되는 열수송직에서 압도적으로 많은 인원이 퇴직하고 있다는 것을 알 수 있다. 열수송직의 퇴직자가 91%로 압도적으로 많고, 시공사, 대기업, 공기업 등 관련 유사 업종으로의 이직이 59%에 달하고 있다.

이러한 퇴직과 함께 유사 기관으로의 이직의 증가는 지역난방안전의 인력 부족과 낮은 임금, 높은 노동강도로 인해 숙련도가 높은 노동력을 이탈하게 만드는 주요 원인이 되고 있다.

[표 25] 지역난방안전(주) 퇴직자 현황(2019.3~2020.7)

열수송직	행정	상담	합계(명)
77	7	1	85(37%*)
91%	8%	1%	100%

*현원 225명에 대한 퇴직율임. 다만 퇴직산출기간이 1년4개월임을 감안해 실제 1년간 퇴직률은 이보다 작을 수 있음.

[표 26] 지역난방안전(주) 퇴직자 퇴직 사유(2019.3~2020.7)

이직	계약 종료	정년	개인 사정	건강 악화	적성부 적합	처우 불만	사망	합계
47	18	2	7	3	1	1	1	80
59%	23%	3%	9%	4%	1%	1%	1%	100%

이는 애초에 지역난방공사가 열수송관 안전점검 전문인력을 양성하기 위해 자회사를 설립한다고 했던 취지와는 정반대의 결과이다.

숙련도와 전문성은 개인에게 체화된 능력이기도 하지만 조직의 시스템으로 숙련도와 전문성이 확보되고 재생산되지 않는다면 지역난방안전은 전문적 인력을 확보한 인력업체에 지나지 않게 된다.

현재 지역난방안전의 경우 개별 노동자들의 전문성과 숙련도에 의존한 채 운영되고 있는 실정이다. 2019년에 설립되었으나 조직의 시스템으로 구축되어 체계적인 숙련과 기술이 축적되지 않아 안전문제가 개별 노동력의 노동강도와 노하우에 의존하며 지탱하고 있어 노동자들의 신체적 정신적 과부하가 누적되고 있다.

4. 소결

지난 2021년 4월 29일 고양시 중산마을12단지 열수송관 파열사고가 발생했다. 다행히 120도의 물이 흐르는 공급관이 아니라 60도의 물이 이동하는

회수관의 관로가 파열된 덕으로 지하에서 관로 점검을 하던 노동자 1명이 황급히 탈출하여 인명피해가 없었다.



[그림 121] 4월29일 고양시 중산마을12단지 앞 열수송관 파열 사고

당시는 점검 외에도 지역난방공사가 발주한 핫테핑 밸브 공사가 진행 중이던 곳으로 외주업체 노동자 4명이 함께 공사를 진행 중이었다. 공사의 내용상 터파기 아래에서 감지선의 정상여부 확인 점검을 하는 과정이었다.

외주 공사와 혼재되어 작업하는 매우 위험한 작업이었음에도 불구하고, 유지보수 외주업체 노동자와 안전점검 노동자만 현장에 있었을 뿐 지역난방공사에서 현장감독은 부재했다.

지역난방공사는 백석역 사고 이후 열수송관의 안전점검을 강화하기 위해 자회사를 설립하고, 관리감독 업무를 강화하겠다고 대국민 약속을 한 바 있다. 그러나 위의 사고처럼 위험한 작업현장에 공사의 현장감독은 이뤄지지

않고 있으며 안전점검을 강화한다는 명목으로 자회사 노동자들의 인력충원은 제대로 이뤄지지 않은 채 24시간 점검체계를 가동하면서 노동자들의 위험과 건강권에 상당한 침해를 야기하고 있다.

이러한 상황에서 안전진단기관은 에너지공단이 책임지는 구조가 아니라 민간업체로 또 다시 외주화하는 방침을 세우고 있어 안전점검과 안전진단의 외주화가 지속되고 있다.

형식적인 안전진단은 합법적으로 안전승인을 남발할 수 있는 위험이 있기 때문에 오히려 위험을 가중시키는 역효과를 초래할 수 있으며, 실효적이지 않은 안전검사만 늘어난다고 해서 현장의 위험이 개선되지 않는다.

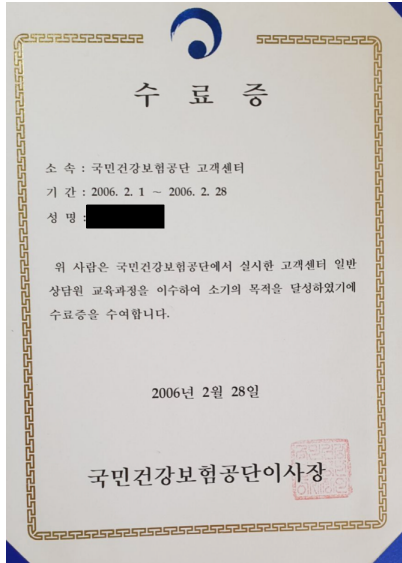
자회사인 지역난방안전의 문제점은 자회사-모회사 구조에서 발생하는 만성적인 인력부족과 저임금, 노동강도 강화가 열수송관의 안전점검을 부실하게 만드는 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 실질적으로 열수송관의 점검을 책임지는 노동자들은 자신들의 노동강도가 높아지는 문제에 불만을 터트리는 것을 넘어 열수송관 위험의 심각성을 경고하고 있다. 자회사-모회사 구조에서 자회사의 관리능력은 강화되어야 하지만, 안전점검이라는 업무의 특성상 ‘안전 규제’라는 통제적 권한 역시 매우 중요함에도 불구하고 이러한 안전점검 업무상의 독립적인 권한은 상당부분 축소되어 있다.

제3절 건강보험공단고객센터

1. 외주화된 노동은 어떠한 지배와 관리를 받게 되는가?

2006년 국민건강보험고객센터가 출범했다. 전문상담원 180명, 아웃소싱업체 일반상담원 420명 도합 600명의 상담인력으로 출발한 센터는 공공기관 최초의 고객센터이다. 처음에는 공단 직원과 외주업체 직원이 함께 전화를 받았다.





위의 사진 두 장은 건강보험공단이 약 4주간 진행했던 ‘건강보험고객센터 상담실무과정’ 교육을 이수한 참가자들의 기념사진과 건강보험공단이사장이 주는 교육 수료증이다.

당시에 교육에 참여한 예비 상담사들은 공공기관 최초의 고객센터를 운영해야한다는 포부가 있었고, 건강보험공단도 공공기관에 걸맞은 사명감과 전문성을 강조했다.

경인센터의 경우는 호텔에서 교육을 진행했는데, 공단 직원들이 직접 교육을 맡았다. 공단은 4주간의 교육이 끝나는 저녁에 호텔에서 연회를 열어 상담사들의 사기를 북돋아 주기도 했다.

1기를 끝으로 호텔에서의 교육이나 연회, 수료증 따위는 사라졌다. 당시 1기로 입사한 노동자들 중 거의 대부분은 열악한 노동조건을 못 견디고 퇴사했다. 15년이 지난 지금 건보콜센터 상담사들에게 공공기관으로서의 전문성

의 강조는 오히려 자신들의 노동조건을 악화시키는 칼날이 되어 정신과 신체를 갉아먹고 있다고 호소하고 있다.

왜 이런 일이 일어나고 있는가? 이 장은 2006년 당시 환하게 웃고 있던 공공기관 최초의 '전문' 상담기관으로 출발한 건보콜센터 고객센터를 통해 외주화된 노동에서 원청의 지배와 관리의 메커니즘을 살펴보고, 이러한 지배와 관리의 기술이 노동자의 위험을 어떻게 초래하는지를 들여다 볼 것이다.

1) 도급계약을 통해 본 건보공단의 영향력

건강보험공단 고객센터는 전국적으로 12개 센터를 운영하고 있으며, 총 11개 민간업체에 콜센터 업무를 외주화한 상태로 1,632명(2020년 도급인력 계획 기준)의 노동자가 업무를 수행하고 있다.

공공기관 최대 규모의 콜센터를 운영하는 건보공단은 고객센터의 업무가 상당부분 공단이 수행해야 하는 핵심 업무이기 때문에, 업무 전반에 걸쳐 매우 세세한 관리방침과 지배력을 행사하고 있다. 이는 원하청 관계에서 원청의 도급상품 품질에 대한 관리라는 측면에서 정당할 뿐만 아니라 필수적인 행위일 수 있다. 문제는 건보공단이 <국민건강보험법>에 규정을 받는 공공기관이라는 점, 그 목적(1조)이 “국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강 증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건 향상과 사회보장 증진에 이바지함을 목적으로 한다”에 있으므로 외주화된 업무와 그에 따른 관리방식의 합리성은 공공성에 부합하는가의 여부가 기준이 되어야 할 것이다. 그리고 공공성을 실현함에 있어 작업자의 건강권을 악화시키는지 여부, 작업자의 노동조건이 ‘국민보건’과 ‘사회보장’ 증진을 오히려 악화시키는지 여부도 중요하다.

(1) 일의 완성을 위한, 지배를 목적으로 하는 계약

도급계약은 노동력 그 자체에 대한 지배를 목적으로 하는 근로계약과는 달리 일의 완성을 목적으로 하기 때문에, 사전에 일의 목적과 방식이 확정되어야 한다. 이런 점에서 도급계약의 목적이 갖는 구체성은 도급계약상의 중요한 요소이다. 특히 상시·지속적인 ‘업무’를 외주화할 경우, 통상적인 도급계약의 틀을 초과하여 업무를 수행하는 ‘과정’에 대한 매우 구체적인 조항이 들어가게 된다.

이로부터 ‘분업’의 형태로서 도급의 형태가 변화한다. 분업은 ‘법적으로 독립된 인격체’들이 모여 하나의 목적을 향해 자신의 업무를 나누어 수행하는 것을 말한다. 이러한 분업은 사업장 내 다수의 노동자들이 각자의 업무를 수행하는 것과는 구별된다.

문제가 되는 것은 업무의 도급방식을 통한 기업간 분업의 형태에서 ‘지속적으로’ 외부 인력을 기업의 전형적이며 필수적이고, 기업의 목적에 부합하는 업무에 투입할 경우 외견상 외부 노동자와 직영노동자간의 모습은 거의 동일하게 나타나게 된다는 점이다(권혁, 2013).

건보공단이 건보고객센터 민간업체들과 맺은 계약을 살펴보면 공단의 전형적인 ‘업무’를 도급계약을 맺을 경우 나타나는 문제들이 고스란히 드러난다. 첫째, 원청인 건보공단과 하청 위치에 있는 콜센터 운영업체들 사이에 ‘완화된 형태의 조직 정체성’을 공유하고 있지만 은폐되어 있는 점. 둘째, 원청인 건보공단의 노동자와 하청인 콜센터 노동자의 업무가 형식상 ‘사무처리’와 ‘콜 상담’으로 구분되어 있지만 사실상 상담과 처리가 일원화되도록 시스템화되어 있기 때문에 ‘공동 업무’로서 직영과 콜센터간의 협조가 원활하게

이루어져야 하지만 ‘도급계약’으로 인해 매우 경직된 형태의 협조가 이루어진다는 점. 셋째. 건보공단은 사실상 위장도급상의 문제를 지니고 있다는 점이다. 즉 “위장도급의 문제는, 업무의 도급계약화로 인해 재량적 업무수행위탁에 따른 위험부담(품질수준 등)을 원청회사 스스로가 부담하지 않으려고 할 때 발생한다. 원청회사는 업무도급화로 인한 여러 가지 이익을 향유하는 대신 그로부터 발생될 불이익도 스스로 부담하여야 한다.”(권혁, 2013 : 118)는 점에서 필수업무를 외주화 시키는 문제뿐만 아니라 그에 따른 위험과 불이익을 부담하지 않으려 한다는 점에서 고객센터의 외주화를 둘러싼 상당한 문제점을 발생시키고 있다.

가. 월단위의 인력 통제와 대금지급

건보공단은 월 단위로 도급대금을 지급하고 있는데, ‘직무별 단가×직무별 투입인원’으로 계산하며, 직무별 투입인원에 변동이 있을 경우 다음과 같이 시간당 금액을 기준으로 계산한다.

-시간당 금액 : 월 직무별 단가 ÷ 209시간(월 근로시간)

-차감금액 : 시간당 금액 × 비근무시간

건강보험공단, 2020. <도급대금 지급기준>

이에 따라 콜센터 협력사는 매월 말일 기준으로 월간 도급대금을 익월 5일까지 청구하고 공단은 10일까지 지급한다. 이 과정에서 중도퇴사나 무단결

근 등의 사유만큼 시간당 업무가 부족할 시 그만큼의 도급대금을 차감하게 된다.

정해진 업무 외에도 코로나19와 같은 ‘국가재난 긴급지원’의 필요가 발생할 경우, 건강보험사업 관련 이슈가 발생할 경우 도급계약과는 별도로 기존 상담인력을 야간·휴일 연장근로에 투입하여 운영할 수 있으며, 이에 대한 초과근무수당 역시 별도로 지급된다.

도급계약은 수급업체가 인력을 어떻게 운영하는지와 무관하지만 건보콜센터와 같은 상시지속적 ‘업무’를 도급하는 경우 내부 인력운영에 대한 매우 세밀한 관리가 계약상에 들어오게 된다. 이로부터 상담사 노동자의 근태관리가 ‘계약서’를 매개로 원청의 직접적인 관리의 영역으로 들어오게 된다.

이에 따라 아래 <표>와 같이 건보콜센터 통합운영포털에는 세부적인 근태 관리코드가 부여되어 공단이 실시간으로 관리현황을 파악할 수 있도록 했다.

코드 번호	근태코드명	근태 인정여부	도급비 인정여부	비고
0001	정상출근	0	0	
0003	연차	0	0	
0004	경조	0	×	
0013	결근	×	×	
0011	반차	0	0	
0070	반일근무	0	△(반일)	

0073	질병	×	×	
0074	유사산	×	×	
0005	생리휴가	0	×	
0100	가족돌봄휴가(무급)	0	×	'20.3.신설
0101	보상휴가(전일)	0	0	'20.3.신설
0102	보상휴가(반일)	0	0	'20.3.신설
0103	보상휴가(반차사용)	0	0	'20.3.신설
0076	교육회의(전일)	0	0	
0077	교육회의(반일)	0	0	
0078	기타	×	×	
0079	특별휴가	0	0	
0082	특별휴가(반차사용)	0	0	
0080	산전특별휴가	0	0	
0081	산전특별반차	0	0	
0008	공가	0	×	

0094	공가(방역법)	0	0	‘19.3. 신설
0096	공가(방역법/반차)	0	0	‘19.3. 신설
0097	공가(방역법/반일근무)	0	0	‘19.3. 신설
0095	공가(난임)	0	0	‘19.3. 신설
0098	공가(국가지정감염증)	0	0	‘20.2. 신설
0104	공가(건강검진 반일)	0	0	‘20.9. 신설
0105	공가(건강검진 전일)	0	0	‘20.9. 신설
0106	공가(건강검진 반일/반차)	0	0	‘20.9. 신설
0054	조퇴	×	×	
0092	주휴(비근무)	×	×	
0093	휴일(비근무)	×	×	

[표 27] 고객센터 통합운영포털에 등록된 근태사유 목록

소위 ‘인력도급’이라는 표현은 형용모순이면서 동시에 오늘날 도급이 얼마만큼 일반화되었는가를 보여주는 단어이다. 건보콜센터의 경우처럼 공단의 필수업무를 상시적으로 수행하는 ‘업무’를 도급으로 할 경우, ‘일의 완성’이라는 개념 설정이 불가능하거나 혹은 ‘일의 완성’이 곧 ‘업무 품질의 균질한 상태’를 유지하는 것일 경우에 투입인력에 대한 관리와 도급비 산정은 필연적으로 뒤따를 수밖에 없다.

이는 뒤에서 다루겠지만 건보공단통합포털에 노동자들의 인적사항과 더불어 일일/주/월별/년 단위 성과기록과 함께 근태관리가 등록되며 노동자들은 이러한 포털에 실시간 접속하여 자신의 업무 성과와 근태 관리 사항을 확인할 수 있을 뿐만 아니라 업무를 위해서는 해당 포털에 접속하여 상담이력을 남겨야 하기 때문에, 원청의 직접적인 지배력 하에 자신의 노동이 놓여있다고 생각하게 된다. 이러한 인식은 ‘차별’에 대한 인식을 갖게 되는 주요한 물질 조건이 된다.

나. 노동조합 활동시간 도급비 배제

건보공단이 협력사들과 체결하는 도급계약서 상에는 노동조합활동시간(타임오프)에 대한 규정이 나온다. 이에 대해 계약서 상에서는 “고객센터 투입인력에 대한 관리 책임이 있는 협력사의 원활한 인사노무관리를 위하여 통합운영포털에 ‘노동조합활동시간(타임오프제도)’ 신규 근태관리 코드를 신설하여 적용”할 수 있도록 해놓았다.

【참고2】 고객센터 노동조합활동시간 관련 근태사유 목록

코드번호	근태코드명	근태인정 여부	도급비인정 여부	비고
0104	근무시간중노동조합활동(1H)	O	X	'20. 9.1.부터 신설 적용
0105	근무시간중노동조합활동(2H)	O	X	
0106	근무시간중노동조합활동(3H)	O	X	
0107	근무시간중노동조합활동(4H)	O	X	
0108	근무시간중노동조합활동(5H)	O	X	
0109	근무시간중노동조합활동(6H)	O	X	
0110	근무시간중노동조합활동(7H)	O	X	
0111	근무시간중노동조합활동(8H)	O	X	

일의 완성을 목적으로 하는 도급이라면 해당 인력이 노동조합을 구성하고 활동을 하는 것에 관여할 필요가 없지만 건보콜센터의 경우처럼 인력산정과 인력에 대한 관리를 매우 세부적으로, 마치 원청 소속의 직원처럼 관리할 경우 노동조합 활동에 따른 근태관리도 할 수 밖에 없다. 그러나 ‘협력사의 원활한 인사노무관리’를 위한다는 명분으로 노동조합 전임에 대한 도급비를 사전에 계약에서 배제하고 있는 것은 하청 노사관계에 일정부분 영향을 미칠 수밖에 없다.

노동조합 전임 인력이 인건비에서 제외되는 만큼, 해당 인력이 수행해야 하는 목표 콜 수에서도 제외되는지, 혹은 그만큼의 인력이 충원되는지 여부는 알 수 없다. 다만 <지역센터 협력사 평가지표>에서 목표치를 “전체상담사 1인당 일평균 응대건수의 95% 달성”으로 해 놓았으며, “1인당의 일평균의

기준은 계약서상 협력사 전체 도급 정원”으로 명시해 놓았기 때문에, 노동조합 전임자를 근태 이력관리를 해야 하는 정원에 포함시켰을 가능성이 높다.

이런 경우, 노동조합 전임자의 인건비는 제외되지만, 목표 콜 수를 채워야 하는 인원에는 포함이 되고 있어, 콜센터 전체 노동자들이 목표 콜 수를 나눠져야 하는 문제가 발생한다.

(2) SLA-KPI, 은폐된 노동통제

콜센터는 일반적인 도급계약서 외에도 서비스수준협약(SLA : Service Level Agreement)과 핵심성과지표(KPI : Key Performance Indicator)를 활용하여 건보콜센터의 성과를 측정하고 평가할 수 있도록 세부지표들을 마련해 놓고 있다. 도급계약서, SLA와 함께 KPI지표를 살펴봄으로써 건보콜센터의 노동통제가 어떻게 원-하청 계약관계를 넘어서 실질적으로 작동할 수 있는지를 알 수 있다.

가. 높은 목표 콜 수와 평균 콜 수 산정상의 문제

〈건강보험공단 고객센터 위탁운영업체 선정을 위한 제안요청서〉에 따르면 위탁업체의 업무수행능력 및 실적평가를 위해 서비스수준협약(SLA : Service Level Agreement)이 활용되며, “이에 따라 패널티 및 인센티브를 부여할 수 있고, 차기 계약 제안평가 시 평가지표로 활용”된다고 밝히고 있다.

건보 콜센터의 2020년 ‘지역센터 협력사 평가지표’는 아래와 같다.

평가부문	평가지표명	평가내용	목표	점수
생산성 (40점)	집중기응대건수	집중기 1인당 평균 응대건수 달성 비율	99%	14
	평상기응대건수	평상기 1인당 평균 응대건수 달성 비율	95%	5
	응대율	분배대비 응대 비율	98%	14
	콜백처리율	콜백 2시간 이내 처리 비율	99%	7
상담품질 (40점)	첫콜해결율	응대건 중 호전환+이관건 제외 처리 비율	96%	5
	지사전화 임의안내율	상담실태 모니터링 결과 부적정 비율	0%	10
	업무지식 모니터링	업무지식 모니터링 부족상담 비율	0%	10
	고객만족도	분기별 고객만족도 조사 결과	100점	9
	전화친절도	분기별 전화친절도 조사 결과	100점	6
관리능력 (20점)	정원유지율	도급정원 유지 비율	100%	10
	이직률	정원 대비 퇴사 비율	3%	2
	개인정보보호 노력도	목표 미충족 건수에 따른 차등 감점	100%	2
	안전관리 노력	사고 유형별 차등 감점	0건	△1
	직장내 괴롭힘 방지	발생건수 건당 0.1점 감점	0건	△1
	종합경영노력도	월별 도급이행 실적, 월별 경영노력도	등급평가	6
기타 (2점)	민원사례	발생건수 건당 0.1점 감점		△2
	보안 및 전산운영	불량 지적 건수에 따른 차등 감점		△2

[그림 126] 건보콜센터 지역센터 협력사 평가지표(2020년)

위의 <그림>의 생산성 지표를 보면, 건보콜센터에 부과된 목표 콜 수(응대건수)가 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

‘집중기’는 건강보험료 고지서를 발행하고 납부하는 기간으로 문의나 처리 콜이 몰리는 시기이며 대략 매월 26일부터 다음달 11일까지를 해당 기간으

로 간주한다. 집중기에는 1인당 평균 응대건수의 99%를 달성해야한다. 평상기에도 무려 95%의 응대율을 달성해야 한다.

평균 응대율 99%는 무엇을 의미하는가?

응대율 목표치 자체가 지나치게 높다는 것을 넘어 99%는 인입된 콜의 완전한 소화를 지향한다. 응대율만 제기되어 있고 평상기와 집중기의 기준 콜수가 정해지지 않아서 많이 받으면 받을수록 응대건수 99% 달성을 위한 평균 콜 수가 올라가게 된다. 여러 협력사로 분할, 계약되어 있는 상황이기 때문에 공단은 협력사간 콜 경쟁을 시키기 위해 실시간 콜 수 공개를 통해 상담사의 경쟁을 유도하고 있는 고객센터의 생산성 달성을 위한 경쟁 방식을 묵인하고 있다.

2019년 행정안전부가 118개 공공기관, 156개 민원콜센터를 대상으로 ‘전국 민원콜센터의 운영실태’ 전반을 조사·발표한 결과, 1인당 1일 평균 61.5건의 상담건수를 처리하며 응대율은 89.5%에 이른다.

기관	센터	운영방식	상담인력 (명)	연간 운영실적		연결 율
				상담요청 건수(천건)	응대건수 (응대율)	
118 개	156 개	직영 50 위탁 100 (혼용 6)	총9,490 (평균 51)	126,873 (1인 1일평균 61.5건)	109,793 (89.5%) (1인 1일평균 54.5건)	152개 센터 (97.4 %)

[표 28] 전국민원콜센터 운영현황(2018.12말 기준, 행정안전부)

세부적으로는 정부콜센터(110)의 경우 1인당 32건, 다산콜센터(120)는 1

인당 30건, 달구벌콜센터(120)는 1인당 37건을 상담한다.

건보콜센터의 평균 응대건수는 2019년 기준 1인당 120.11콜이었다. 행안부의 발표와 비교하더라도 건보콜센터의 상담건 수와 응대율은 상당히 높은 수준이다.

구분	2017년		2018년		2019년	
	계	월평균	계	월평균	계	월평균
상담 인입건	35,680천	2,973천	38,412천	3,201천	36,067천	3,005천
상담 응대건	33,392천	2,983천	34,404천	2,837천	33,140천	2,761천
1인1일 처리건	109건		114.2건		120.1건	

[표 29] 최근 3년간 지역고객센터 전화발생 현황(단위:건, 건강보험공단)

아래 <표>는 2021년 1월 중 하루에 상담사가 받는 콜 수를 기록한 것이다. 두 센터에서 2개 조의 콜 수를 취합한 결과 모두 130콜이 넘고 있다.

연번	콜수			콜 시간		
	총 콜수	in	out	총콜시간 (인사정보)	in	out
1	137	136	1	7:11:04	7:10:45	0:00:19
2	107	107	0	7:04:50	7:04:50	0:00:00
3	164	159	5	7:05:47	6:53:55	0:14:45
4	137	132	5	6:50:08	6:42:52	0:11:52
5	143	138	5	6:51:19	6:44:03	0:07:16
6	142	142	0	7:07:42	7:07:42	0:00:00
7	132	128	4	6:50:29	6:38:43	0:11:46
8	147	146	1	7:26:59	7:25:40	0:01:19

9	114	108	6	5:18:37	5:06:10	0:12:27
10	109	106	3	6:36:25	6:28:37	0:07:48
11	134	130	4	6:40:25	6:32:39	0:07:46
12	141	133	8	5:45:05	5:33:56	0:11:09
13	150	147	3	7:12:04	7:11:00	0:01:04
14	140	139	1	7:05:02	7:03:50	0:01:12
15	150	150	0	7:04:03	7:04:03	0:00:00
16	138	136	2	7:05:56	7:04:56	0:01:00
17	133	127	6	7:18:00	7:04:18	0:13:42
평균	136.35					

[표 30] 건보콜센터 1인당 콜 실적(경인센터 C팀, 2021년 1월 말)

연번	콜수			콜 시간		
	총 콜수	in	out	총콜시간 (인사정보)	in	out
1	130	130	0	06:59:48	06:59:48	00:00:00
2	147	146	1	06:49:12	06:46:46	00:02:26
3	144	144	0	07:22:19	07:22:19	00:00:00
4	113	95	18	06:19:24	05:57:18	00:22:06
5	122	116	6	06:40:40	6:30:24	0:10:16
6	118	116	2	6:42:38	6:36:49	0:05:49
7	122	120	2	6:35:56	6:31:54	0:04:02
8	132	130	2	6:12:29	6:07:22	0:05:07
9	115	113	2	6:47:00	6:44:07	0:02:53
10	207	207	0	7:13:40	7:13:40	00:00:00
11	116	113	3	6:08:10	6:04:46	0:03:24
12	141	139	2	6:43:23	6:41:22	0:02:01
13	147	147	0	7:15:53	7:15:53	00:00:00
평균	134.92					

[표 31] 건보콜센터 1인당 콜 실적(2021.1.11. 대전센터 A팀)

그러나 평균 응대건수나 응대율은 실제로 상담사가 받는 통화량보다 적게 산출된다. 이유는 “1인당 일평균의 기준은 계약서상 협력사 전체 도급 정원”이기 때문이다. 즉 당일 콜을 받는 인원의 평균이 아니라 병가 등으로 결근한 노동자들을 포함 도급 정원을 기준으로 1인당 평균콜을 산출하기 때문에, 실제 노동자들이 하루에 받는 콜 수가 과소평가 되고 있다. 또한 이러한 평균 콜 수를 산정하는 방식은 노동자로 하여금 아파도 쉴 수 없는 조건을 형성한다.

2020년 8월 공공운수노조와 건강한 노동세상, 인천대 노동과학연구소가 건강보험콜센터 노동자 978명을 대상으로 설문조사한 결과 1일 평균 120콜 미만을 받는다고 응답한 응답자가 36%, 120콜 이상~140콜 미만이 29.6%, 140콜 이상~160콜 미만이 7.5%로 나타났다.

생산성 지표에는 콜 수(응대건 수)와 응대율만이 아니라, 콜백처리율이 있다. ‘콜백(Callback)’은 고객이 전화를 걸었지만 전화연결이 되기 전에 고객이 먼저 전화를 끊는 경우에 인입된 전화로 상담원이 통화해 사후적인 상담을 하는 것을 의미한다. 콜백의 경우 보통 인입콜이 밀리는 경우 진행하지 않고 인입량이 줄어들어 시간 여유가 생길 때 진행하는 경우가 일반적이지만 건보콜센터의 경우 콜백을 2시간 이내 처리해야한다는 규정을 두고 있다.

목표 콜을 채우기에도 빠듯한 시간에 콜백까지 2시간 이내 처리해야 하기 때문에 적절한 휴게시간과 콜과 콜을 받는 시간을 촘촘하게 운영할 수밖에 없다. 뿐만 아니라 콜백 건수는 목표 콜 수에서 제외되는 일종의 ‘공짜노동’이어서 평가지표 자체가 노동자들의 과도노동을 강제하고 있다. 콜백을 목표 콜 수에서 제외하는 대신 상담사들의 개별 평가지표 항목으로 설정하여, 2시

간 이내 처리를 하지 못하면 감점처리를 하고 있다.

뿐만 아니라 아웃콜도 자신이 받은 콜 수에 산정이 안 되고 있다. ‘아웃콜’은 고객이 전화를 해서 상담사에서 별도의 추가 통화를 요구하거나, 상담사가 설명 중 관련 내용을 확인하고 다시 전화해서 추가 안내를 해야 할 경우 등이 있는 경우 고객에게 다시 전화를 거는 콜을 의미한다. 이 역시 콜 수에 산정이 안되고 있어, 실제 상담사가 받는 ‘그림자 콜’을 합산하면 평균 콜보다 훨씬 많은 전화상담을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

나. 상담품질

평가지표에는 생산성뿐만 아니라 상담품질을 평가하는 항목이 있다. 우선 ‘첫 콜 해결율’은 ‘부정적인 지사이관, 호전환 등 없이 원스톱(one-stop)으로 처리하여 상담종료된 비율’이다. 2017년 첫 콜 해결율은 97%, 2019년은 96%였다. ‘지사전화 임의안내율’은 상담내용을 무작위로 모니터링하여 고객에게 지사전화번호를 먼저 안내하거나, 안내를 유도하는 행위를 가려내는 것으로 건당 0.2점을 감점하고 있다.

‘업무지식 모니터링’은 오안내 등으로 인해 ‘고객 불만을 유발했거나 유발 가능성을 포함한 잘못된 상담’을 가려내는 것으로 2017년에는 공단이 13,200건의 통화내용을 모니터링하였고, 이 중 부족상담을 6.72%(887건)을 추려내어 ‘정확한 업무지식을 기반으로 한 상담을 통해 재인입 콜 방지와 상담품질을 향상하고자 함’이라는 목적을 갖고 있다.

이 외에도 ‘고객만족도’와 ‘전화친절도’를 평가 항목으로 설정하고 있다.

‘고객만족도’는 상담 통화에서 고객이 얼마나 ‘만족’했는가를 평가하는 것이고 ‘전화친절도’는 상담사의 음성이나 태도가 얼마나 친절했는가를 확인하

는 척도이다.

잘못된 상담내용이 없고 질문에 적절한 답변을 받았다면 고객만족도는 올라갈 수 있다. 반면 오상담이 없었음에도 고객이 원하는 답변을 받지 못했다면 상담사의 오안내가 없었음에도 불구하고 고객만족도 점수는 낮아질 수 있다.

건강보험에 관한 상담은 ‘제도’에 대한 안내가 주를 이룬다. 때문에 제도에 대한 불만이 해소되지 않을 경우, 상담내용 자체는 만족스럽다고 인식하지 않게 된다. 즉 제도의 내용과 상담의 내용이 동기화되어 있기 때문에 이를 상담사 개별의 ‘상담품질’의 평가로 환원하는 것에 문제가 발생한다.

“건강보험의 상담은 제도에 대한 안내가 많기 때문에 제도에 대한 불만이 있다면 만족한 상담이 될 수 없다는 구조가 있는데, 이런 부분의 책임을 모두 상담사에게 떠넘기는 평가지표입니다.”

대체적으로 상담사들의 녹취된 통화내용을 모니터링하여 상담응대 스킬과 내용의 정확도를 평가하는 것이지만 가장 중요한 것은 고객센터 자체적으로 원스톱 상담을 하도록 강제하고 자사이관이나 호전환 등 공단의 담당 부서나 지사로 연계하여 업무를 처리하는 것을 기본적으로 금지하고 있다.

이러한 상담품질을 높이기 위해서는 시시각각 변하는 업무상의 정보에 대해 충분히 이해할 수 있도록 교육이 이루어졌는지가 매우 중요하다. 뿐만 아니라 자사이관이나 호전환 사례를 정량적인 지표로 설정하고 더욱이 ‘자사 전환 및 임의안내율’ 0%, 첫콜 해결율 96%라는 매우 높은 비율로 목표치를 설정한 것은 상담사로 하여금 어떻게든 상담내용을 해결하라는 상당한 압박으로 이어진다.

“상담사가 전화를 받는데, 고객이 전화해서 공단 본부 연락처를 물어본다. 공단 본부의 연락처는 홈페이지에 공개되어 있다. 하지만 상담사가 고객에서 본부 연락처를 알려줄 수 없다. 고객이 재차 요구하면 상담사가 전화를 끊고 고객만족팀(하청)에 어떤 사유로 지사연락을 원하는지 내용을 전달하고, 고객만족팀(원청)은 고객상담부로 또 이관해서 처리해야 한다.”

공단본부 외에도 고객이 지사의 연락처를 원한 경우, 상담사는 ‘어떤 문의 건인지 1차 방어, 상담사가 처리해 드릴 수 있다고 안내를 하는 2차 방어 후’에 지속적으로 지사 연락처를 원할 경우 안내를 하고 있다.

위의 사례처럼 통화품질 상 최대한 고객들이 재통화 없이 한 번에 처리할 수 있도록 하는 것은 적절하지만 원청인 지사의 연락처를 알려주지 않기 위해 최소 2-3회의 방어 멘트를 필수적으로 수행해야 하고, 지사의 연락처를 알려주는 것도 하청과 원청의 관리라인을 통해 이관해야하는 매우 불필요한 과정들이 존재한다. 이는 상담품질을 높이는 것을 넘어 원청의 지사에게 최대한 민원이 들어가지 않도록 ‘방어’ 해야 하는 역할이 통화품질에서 중요한 사안이라는 점을 알 수 있다.

○ 부실한 교육과 통화품질

코로나19 당시 정부는 생활안정지원금을 안내하고 신청할 수 있도록 수입기관을 건보공단으로 지정했다. 관련 정책이 언론을 통해 홍보된 날부터 고객센터는 생활안정지원금에 대한 문의가 빗발쳤지만 관련 교육을 받은 바가 없는 상담사는 기본 응대 스크립트에 의지한 채, 고객이 문의한 내용을 ‘검색’해가며 응대를 이어갔다.

얼마 전부터는 ‘임대소득 사업자등록 활성화 정책’관련 안내와 처리도 맡았다. 보험료 부과에 분리과세 소득인 임대소득 중 2019년도 기준 2천만원 이하 임대소득도 포함되는 등 분리 부과관련 세법에 대한 안내를 하고 처리를 수행해야한다.

건보콜센터의 업무는 업무에 대한 정보량이 상당할 뿐만 아니라 정부의 신규정책 중 건강보험과 연동되어 있는 경우 혹은 국가재난에 준하는 상황일 경우 관련 내용을 상담하는데, 해당 정보가 정확하고 충분하게 상담원에게 교육 등을 통해 전달되지 않다. 상담원들은 관련 정보를 개별적으로 알아보고 대응하는 경우가 많았으며, 이러한 경우에 대한 스트레스와 업무 압박이 상당하다고 이야기하고 있다.

‘정확한 정보의 전달’은 공공기관인 건보콜센터의 상담의 질을 좌우하는 핵심 사안이지만 이에 대한 기본 시스템은 갖춰있지 않고 원콜 처리나 자사이관 등의 문제를 정량화시키고 있고, 정보 전달의 적절성 여부도 상담사 개인의 역량과 노하우, 경험에 의존하고 있는 상태이다.

다. 산재 및 일터괴롭힘 은폐 부추기는 안전지표

2020년 ‘건강보험고객센터 위탁운영업체 선정을 위한 제안요청서’에는 2018년 제안요청서에 없는 평가지표 항목이 추가되었다. ‘개인정보보호 노력도’ ‘안전관리 노력’ ‘직장내 괴롭힘 방지’ 항목이 그것이다.

<2020년 도급업무수행평가기준>

평가부 문	평가지표명	평가내용	목표	점수
생산성 (40점)	집중기응대건 수	집중기 1인당 평균 응대건수 달성 비율	99%	14
	평상기응대건 수	평상기 1인당 평균 응대건수 달성 비율	95%	5
	응대율	분배대비 응대 비율	98%	14
	콜백처리율	콜백 2시간 이내 처리 비율	99%	7
상담 품질 (40점)	첫콜해결율	응대건 중 호전환+이관건 제외 처리 비율	96%	5
	지사전화 임의 안내율	지사전화번호 임의안내 및 호전환 부적정 비율	0%	10
	업무지식 모니 터링	업무지식 모니터링 부족상담 비율	0%	10
	고객만족도	분기별 고객만족도 조사 결과	100점	9
	전화친절도	분기별 전화친절도 조사 결과	100점	6
	관리 능력 (20점)	정원유지율	도급정원 유지 비율	100%
이직률		정원 대비 퇴사 비율	3%	2
개인정보보호 노력도		목표 미충족 건수에 따른 차등 감점	100%	2
안전관리 노력		사고 유형별 차등 감점	0건	△1
직장내 괴롭힘		발생건수 건당 0.1점 감점	0건	△1

	방지			
	종합경영노력 도	월별 도급이행 실적, 월별 경영노력도	등급평 가	6
기타 (2점)	민원사례	발생건수 건당 0.1점 감점		△2
	보안 및 전산 운영	불량 지적 건수에 따른 차등 감점		△2

이 중 안전관리 노력과 직업내 괴롭힘 방지 관련 상세지표는 아래와 같다.

지 표(KPI)명	3-4. 안전관리 노력	배 점	-1점										
목표	무사고 (0건)												
핵심치 설정 근거 및 사유	<ul style="list-style-type: none"> 고려센터 사명달성 이행하는 직원과 국민의 안전사고 발생 방지 												
평가 선식	<ul style="list-style-type: none"> 안전사고 발생 유형별 차등 감점, 최대 -1점 감점 <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>구분</td> <td>사망</td> <td>중상</td> <td>경상</td> <td>기타</td> </tr> <tr> <td>건당 감점 점수</td> <td>-1</td> <td>-0.3</td> <td>-0.1</td> <td>-0.02</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> 안전사고: 고려센터 직원(협력사)이 근무(내·외부) 중 사고 	구분	사망	중상	경상	기타	건당 감점 점수	-1	-0.3	-0.1	-0.02		
구분	사망	중상	경상	기타									
건당 감점 점수	-1	-0.3	-0.1	-0.02									
세부 기준	<ul style="list-style-type: none"> 안전사고 유형 - 사망 : 근로자 1명이상 사망한 사고 - 중상 : 의사 최초 진단결과 3주이상 치료를 필요한 경우 - 경상 : 의사 최초 진단결과 5일이상 3주미만 치료를 필요한 경우 - 기타 : 의사 최초 진단결과 5일미만 치료를 필요한 경우 												

[그림 128] 2020년 신설된 안전관리 노력 상세평가지표.

지 표(KPI)명	3-5. 직장 내 괴롭힘 방지	배 점	-1점
목표치	무발생 (0건)		
목표 설정 근거 및 사유	• 직장 내 괴롭힘 예방 및 발생 시 조치 노력		
평가 산식	• 직장 내 발생 시 건별 -0.1감점, 최대 -1점 감점		
세부 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 괴롭힘 판단 기준 : 직장 내 괴롭힘 금지법 기준 적용 - 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용할 것 - 업무상 적정 범위를 넘을 것 - 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위일 것 - 종합적 판단(구체적 사정참작) = 당사자의 관계 + 괴롭힘이 행해진 장소, 상황 + 일회적 혹은 지속적 + 행위의 내용 및 정도 		

[그림 129] 2020년 신설된 직장 내 괴롭힘 방지 상세평가지표.

‘안전관리 노력’ 관련 목표를 무사사고로 설정하고 있으며 ‘고객센터 시설물을 이용하는 직원과 국민의 안전사고 발생 방지’를 표명하고 있다. 안전사고 유형으로는 ‘사망 : 근로자 1명이상 사망한 사고’에 -1점 감점, ‘중상 : 의사 최초 진단결과 3주이상 치료가 필요한 경우’에 -0.3점 감점, ‘경상 : 의사 최초 진단결과 5일이상 3주미만 치료가 필요한 경우’에 -0.1점 감점, ‘기타 “ 의사 최초 진단결과 5일미만 치료가 필요한 경우’에 0.02점 감점 지표를 설정했다. 전체 지표는 -1점으로 안전사고가 발생할 경우 감점을 책정하는 지표이다.

또한 ‘직장내 괴롭힘 방지’와 관련해서도 전에 -1점 감점지표를 설정했는데, ‘직장내 괴롭힘 예방 및 발생시 조치 노력’을 위해 괴롭힘 발생시 건별 -0.1 감점, 최대 -1 감점을 설정했다.

해당 조항이 2020년에 신설된 것은 2018년 태안화력발전소 김용균 노동자 사망사고 이후 강화된 공공부문 안전관리 지침의 영향에 따른 것으로 파

약된다. 안전사고와 더불어 직장내 괴롭힘을 예방하려는 조치는 환영할 만하나 대표적인 산재은폐 수단으로 활용하고 있는 산재감점지표를 가져온 것은 심각한 문제이다.

공공기관이 발주하는 건설공사의 경우 PQ(입찰참가자격심사) 단계에서 산재 여부를 반영하기 때문에 하청 업체에서 입찰에 참여하기 위해 산재를 은폐하는 일이 잦은 상황에서 재해율과 같은 후행지표는 '무재해운동'과 함께 산재를 예방하는데 오히려 걸림돌이 되는 대표적인 제도이다.

1979년 노동부가 행정규칙의 일종인 예규로 시작한 무재해 운동은 2018년 고용노동부가 무재해 인증 사업을 중단하였고, 발전5사는 원하청간의 도급계약시에 '산재감점지표'를 삭제하는 등 관련 사업을 폐기하고 있는 와중에 건보콜센터가 안전을 강화한다는 명목으로 도급계약서상에 산재감점지표를 신설한 것은 노동자와 시민의 안전에 대한 기본적인 인식이 매우 부족하고 하청업체에 사고의 책임을 떠넘기려는 것으로 보인다.

특히 직장내 괴롭힘 관련, 괴롭힘의 양상이 구체적으로 드러나고 해결하는 것이 중요한 시점에서 감점지표를 괴롭힘의 사안까지 확장 적용한 것은 직장내 괴롭힘 문제를 더욱더 드러내기 힘든 조건을 형성한다.

무엇보다 콜센터 업무의 특성상 안전사고가 잦은 사업장이 아닌데도 관련 조항을 삽입한 것은 건보공단이 '안전'의 문제를 사고의 대응 수준에서만 이해하고 있거나 정부방침을 매우 형식적인 수준에서 이행하고 있다는 것을 보여준다. 콜센터 업무상 안전사고 보다는 근골격계질환이나 심리적인 스트레스 등의 위험요인이 집중적으로 일어나고 있는 사업장인데, 오히려 이러한 업무상 질환에 대한 예방에 대한 조치는 정작 빠져있어 불필요하고 형식적인 항목일 뿐만 아니라 퇴행적인 평가지표를 추가한 것으로 보인다.

2. 통합적 업무시스템과 분리된 고용구조²⁰⁾

1) 민간위탁 고객센터 노동자들에게 사번 부여한 건보공단

2009년에 입사한 건보고객센터 김** 상담원은 최근까지 4번의 위탁업체가 바뀌었고, 바뀔 때마다 위탁업체에서 부여하는 사번도 바뀌었다. 그러나 입사한 이래 건보고객센터에서 동일한 업무를 지속적으로 수행하고 있다. 뿐만 아니다. 건강보험공단에서는 김** 상담원에게 2009년부터 공단사번을 별도로 부여해 동일한 업무를 수행하게 하고, 업무와 근태 및 교육훈련 등의 이력을 관리하고 있다.

아래 <그림>은 고객센터 상담원의 사원증이다. 사원증 윗 부분에는 위탁업체의 사번이 아니라 건보공단에서 부여한 사번이 기재되어 있다. 사번은 소속 고객센터와 입사년도 등의 정보를 포함하는 알파벳+숫자 5자리로 구성되어 있다. 가령 서울1 고객센터는 A, 서울2 고객센터는 B 등으로 알파벳을 부여하고 있고, 그 다음 숫자 2자리는 최초 입사연도를 붙이게 된다. 그 다음 숫자 세 자리는 입사 순으로 부여한다.

20) 전주희, '분리된 고용과 통합적 업무의 딜레마-건보공단과 건보고객센터의 이상한 원하청 구조', 건강보험 공공성 강화를 위한 운영구조 개선방안 국회토론회 자료집, 2021.1.26.



그림 130 사원증

서울1센터	A
서울2센터	B
서울3센터	C
부산1센터	D
부산2센터	E
대구센터	F
광주센터	G
대전센터	H
경인1센터	I
경인2센터	J
경인3센터	K
본부	M

상담원들은 공단에서 부여한 사번으로 상담업무를 수행하기 위해 공단전 산망(텔레웹)에 로그인해 상담안내 뿐만 아니라 업무처리를 해오고 있으며, 입사 이후 연차 및 휴가기록, 출퇴근기록(로그인과 로그아웃 시간 기록) 등의 이력을 관리하고 있다. 또한 아래 <그림2>를 보면, 휴가(연차)여부, 정상출근 여부, 당일 받은 콜 수, 통화기록을 확인할 수 있다.

또한 고객센터 노조가 2019년 12월에 결성되기 전까지 공단이 직접 상담원의 직무능력관련 시험을 관장하여 시험감독을 수행하였으며, 현재까지 개별 상담원의 시험내역과 점수내역까지 통합 관리하고 있다.

공단 사번을 통해 공단이 민간위탁 중인 고객센터 상담원들에 대한 정보는 개인 정보를 포함해 근태기록, 업무성과, 교육 내용 등을 망라한다.

○ 공단 사번을 통해 알 수 있는 상담원의 정보.

- 상담원의 주민등록번호, 전화번호, 이메일, 주소, 생년월일, 성별, 가족

사항, 학력사항.

- 공단 사변을 통해 공단이 관리하고 있는 상담원의 근무 기록
 - 일별 로그인, 로그아웃 기록
 - 인사관리(고객센터 및 팀 변동 이력, 팀 변동일 포함)
 - 휴가, 교육 및 정상근무 기록
 - 일별 콜 실적(통화건수 및 총 통화량)
 - 직무관련 시험 내역 및 점수

건보공단은 개별 위탁업체에서 지급하는 임금내역 등을 제외하고는 대부분의 업무능력과 근태관련 정보를 취합, 관리해오고 있다.

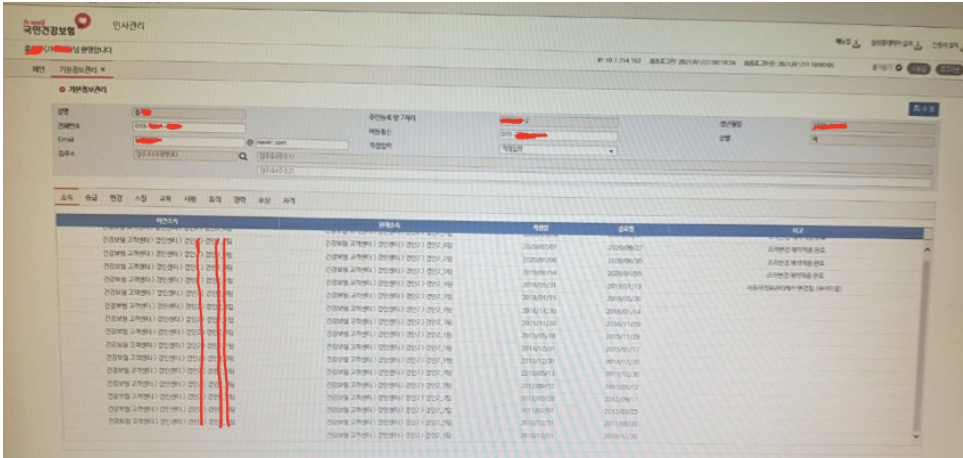
상담원들은 소속된 민간위탁 업체에서 부여한 사변도 가지고 있다. 그러나 고객센터의 업무를 공단에서 부여한 사변을 통해 매일매일 전산망에 로그인해서 처리하고, 근태현황, 콜 수 등도 다 조회할 수 있기 때문에 상담원들 대부분은 업체 사변을 외우지 못하고 있고, 급여명세서 조회시만 드물게 사용한다.

ID	성명	로그인	로그아웃	IP	담당도메인
J0	김	2018/05/31 08:35:26	2018/05/31 18:47:30	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료
J0	김	2018	2018	10.	연성종료

[그림 132] 국민건강보험공단 전산망에 등록되어 있는 상담원의 개인 로그인 기록

일정일	내역내역	출근시간	퇴근시간	통화시간
2021-01-01	휴가			
2021-01-01	휴가			
2021-01-01	연성종료	08:50:18	18:06:08	
2021-01-01	공휴일(연성종료)			100
2021-01-01	연성종료			
2021-01-01	연성종료			
2021-01-01	연성종료			
2021-01-01	연성종료			
2021-01-01	연성종료			07:43:58
2021-01-01	연성종료			
2021-01-01	연성종료			

[그림 133] 출근 및 휴가기록, 통화건수, 통화시간 이력 조회 현황



[그림 134] 고객센터 및 팀별 이전소속과 현재소속 이력 조회 현황

“우리는 공단사변으로 공단업무를 한다. 그동안 용역 회사는 계속 바뀌었지만 입사 때부터 변하지 않는 것은 공단사변으로 공단업무를 하고 있다는 사실이다.”

“공단 전산망에 등록된 나의 사변으로 들어가면 그동안 나의 업무 기록이 다 나온다. 연차를 언제 썼는지, 언제 무슨 시험을 봤고 점수는 몇 점인지. 콜은 얼마나 받았는지...”

“나는 매일 아침 출근해 전산망에 나의 사변으로 로그인하고 업무를 본다. 공단 전산망의 내 기록은 내가 어느 용역업체 소속인지는 나와 있지 않다. 불필요한 정보이기 때문이다. 기록상으로만 보자면 나는 **년에 건보공단에 입사해서 지금까지 근무하고 있는 (원청)직원으로 보인다.”

2) 건보공단은 왜 아웃소싱 된 노동자들에게 사번을 부여하고 노무관리 하는가?

앞서 발표한 바대로 건보공단은 고객센터의 업무에 필요한 장소 및 장비, 시설, 전산시스템 등 일체를 제공할 뿐만 아니라 콜센터 노동자들에게 공단의 사번을 부여해 통합적인 노무관리(인사관리, 개인정보 등록, 목표관리, 교육훈련 등)를 수행하고 있다.

이는 통상적으로 아웃소싱 된 콜센터 업무를 담당하는 도급업체가 자체 개발한 전산시스템과 장소 및 시설을 독자적으로 운영하는 방식과는 상당한 차이가 있으며 특히 원청이 직접 콜센터 노동자들에게 사번을 부여해 이력을 관리하고 직무시험을 관장하고 감독하는 사례는 매우 이례적인 경우이다.

건보공단이 아웃소싱 된 인력을 아웃소싱 했음에도 불구하고 통합적으로 관리할 수밖에 없는 이유는 고객센터의 업무가 공단의 업무와 일정정도 구분되어 독립적으로 수행되는, 통상적인 콜센터의 안내서비스 업무가 아니기 때문이다.

물론 타 콜센터의 경우도 안내서비스만으로 업무가 구성되어 있지 않고 안내와 관련 업무의 처리, 타부서로의 이관 등의 성격을 함께 갖고 있다. 그러나 민간 콜센터 업무의 경우 어디까지나 고객과의 1차적인 응대서비스 부분을 전담하는 것을 중심으로 업무가 구성되어 있는 것에 비해 건보고객센터의 경우는

첫째. 건강보험공단 업무의 특성상 고객정보 조회를 바탕으로 한 국민 전체의 보험서비스 업무 처리가 핵심이기 때문에 안내와 관련 업무의 처리를 종합적으로 진행하고 있다는 점.

둘째. 공단의 지사업무가 수행하는 업무와 대부분의 영역이 겹치고 있을

정도로 콜센터만의 독자적인 업무영역인 안내서비스만으로 구별되지도, 한정되지도 않는다는 점

셋째. 건보공단의 '고객'은 특정상품의 소비자가 아니라 전체 국민이기 때문에 고객센터가 감당해야할 고객의 규모 면에서 민간 콜센터와는 질적으로 다른 성격을 가진다. 즉 단순 안내업무만 수행하고 모든 업무를 원청으로 이관할 경우 원청 업무량의 가중과 비효율은 매우 심각한 수준이 될 수밖에 없다.

넷째. 건보공단이 광범위한 전 국민의 정보를 수집, 관리하고 있는 만큼 정보의 보안과 관리, 운영을 공단이 직접적으로 관리할 책임이 있다는 점이다. 때문에 건보공단 정규직뿐만 아니라 고객센터 상담사 역시 어떤 내역을 상담했는지, 그리고 임의로 특정 국민의 정보를 열람하지는 않았는지 여부를 관리할 필요가 있다.

이러한 이유로 콜센터 노동자들에게 공단 사번을 부여하고 공단 전산망을 통합적으로 운영하며 상담사들의 상담 녹취자료, 전산조회내역 등을 포함해 모든 업무 내용의 이력을 통합적으로 관리하고 있는 것으로 보인다.

그렇다면 왜 건보공단은 콜센터 업무가 아닌 것을 콜센터 업무로 아웃소싱 했는가?

3) 통합적 시스템 하에서 공동업무를 수행하는 원-하청 관계

(1) 공단업무와 고객센터업무는 다른가?

아래 <표>는 고객센터지부 노동자들과 면접 과정에서 자신들의 업무와 공단 업무와의 연계성과 독자성의 정도를 파악하기 위해 세부업무별로 세 가지

범주로 구별해달라고 요청한 결과이다.

노동자들이 정리한 고객센터의 주요 상담업무 중 고객센터 고유의 업무는 붉은 색(밑줄)으로 표시한 '진료확인번호 승인 및 취소', '홈페이지 등 관련 상담 업무', 'cKMS', '외국어 및 수어 상담', '장기요양기관 청구 원격 상담'에 불과하다.

그 외의 대다수 업무가 공단처리와 고객센터 처리가 동시에 가능한 업무 즉 고객이 지사에 전화 혹은 방문하거나, 고객센터에 전화해도 동일하게 처리할 수 있는 업무임과 동시에 지사와 상호 연계된 업무로 공단 직원과 직, 간접적인 소통 과정을 거쳐야만 처리할 수 있는 업무라고 볼 수 있다.

* 아래 업무 중 공단 처리와 고객센터 처리가 동시에 가능한 업무 (고객이 지사에 전화하거나 고객센터에 전화해도 동일하게 처리할 수 있는 업무)

- 블록 처리

* 지사와 상호 연계된 업무(고객센터에서 1차 처리 후 지사에 이관해야 하는 업무)- 파란색 표시

* 고객센터만 독자로 처리 완료하는 업무. (표 외에 IT 상담, 채팅상담 포함) - 붉은 색 표시.

물론 업무상의 권한에 따른 역할 분담은 공단(지사) 노동자와 고객센터 노동자간의 차이가 분명히 구분되어 있다. 그럼에도 불구하고 고객센터 노동자들의 업무 숙련도와 정보에 대한 종합적인 접근성 및 정보에 대한 파악능력, 업무판단 능력 등은 공단(지사) 노동자와 크게 차이나지 않는다.

[표] 건강보험 고객센터의 주요 상담업무 중 공단(원청)과의 연계성 및 독자성 여부

구분	업무
자격관리 업무 (약 23종)	건강보험증 발급, 외국인 및 재외국민, 급여정지 해지, 임의계속 가입자, 단순 자격확인, 차상위 대상자 연장 및 해지 사유 및 방법, 사업장 적용 및 해지, 사업장 변경 신고, 피부양자 등재 조건 상담 및 업무이관
보험료 부과 관련 업무 (약 15종)	지역 보험료 부과, 직장보험료 부과, 소득월액보험료 부과, 연말정산, 정산보험료 분할납부, 한부모 , 농어촌 , 농어업인 , 재난 , 선박지 , 장애인, 조손가정, 65세 노인세대 등 보험료 경감, 재산 및 소득금액 변동으로 인한 보험료 조정, 휴업, 폐업, 재개업 등 보험료 조정관련 업무
징수관련 업무 (약 15종)	계좌 및 신용카드 자동이체 (신규, 변경, 해지), 가상계좌, 보험료 환급금, 합산 고지 신청 및 해지, 체납 분할납부, 고지서 재발송 , 기입자별 부과내역 발급, 이메일고지, 모바일고지, EDI 고지, 반송고지, 압류 관리(압류예고 통지서), 국민건강보험 외 연금, 고용, 산재 징수 업무, 국민연금 체납사실 통지서, 국민연금 기여금 개별납부 등 징수 업무
보험급여 관련 업무(약 21종)	임신출산 진료비 신청 및 해지, 보험료 체납자 사전 급여제한, 진료받은 내용, 본인부담환급금 신청, 본인부담상한 사후 환급금 신청, 부당청구 요양기관 신고 및 포상금 지급, 호스피스 병동, 사전연명의료의향서, 건강보험증 부당 사용, 연간 요양급여비용 지급내역 열람 및 발급, 체납후 급여제한 관련 상담, 기타징수금, 진료사실 통지 등
의료급여 관련 업무(약 3종)	진료확인번호 승인 , 취소 , 건강생활 유지비 발생 차감내역, 연간 급여일수 등
건강검진 관련 업무(약 15종)	검진대상자 확인, 전년도 미수검자 추가, 영양아 검진, 건강검진 수검여부, 검진결과 사후 관리, 건강지원서비스, 검진 비용, 영양아 발달선별검사, 발달장애 정밀진단비 지원, 암치료비 지원 등
제증명서 관련 업무 (약 14종)	자격확인서 발급, 자격득실확인서 발급, 차상위 본인부담 경감대상자 발급, 4대 보험 완납증명서 발급, 수납확인서 발급, 지역보험료 부과자료 상담, 사업장 가입자 가입내역서, 사업장 가입자 명부, 무인발급기, 홈페이지 등 관련 상담업무,

구분	업무
리서치 (본부센터)	본부에서 지시하는 설문 및 만족도 아웃바운드, VOC(홈페이지 고객의 소리)
금연 상담 (본부센터)	연치료 지원 사업에 대한 전반적인 유선 상담, 병원정보, 인센티브 접수, 금연치료기관 등록, 의료인교육, 이수조건 충족, 환자의 금연치료 현황 관련 문의 상세 확인 안내, 의료기관에서 문의하는 경우 사업에 대한 기본안내와 더불어 원격을 통해 처방전 생성, 출력, 상담내용 등록 등 전산 관련 상담, 의료기관 금연진료내역과 비용지급내역 불일치시 원격을 통해 진료내역과 지급내역 전산 비교하여 원인 파악 및 안내, 금연치료 성공판정 비용지급내역 확인
건강청구 (본부센터)	건강검진기관의 청구 일반, 원격 상담
dMS (본부센터)	상담매뉴얼, FAQ, 스크립트 등 각종 업무지식자료 관리, 각종 고시, 법령, 홈페이지, 공단의 업무처리 지침을 기반으로 신규작성 및 수정, 매년 상담일무(교재) 제작(수정 개선 작업), 해당부서 또는 고객지원실 담당자 요청 건, <u>인바운드 콜 병행(1인 한 달간 하루 4시간씩 4-5번)</u>
QAA (본부센터)	한 달간 총 5000여건의 평가 진행, 지사전화 임의안내 1500-1600건(고객센터, 지사에 같은 번호 인입 건), 업무지식 평가 모니터링 1000-1100건(정해진 주제로 상담저장 건), 대화분석 솔루션 500-600건(공단에서 매달 주제를 정하고 정해진 주제의 문의건에 대해 고객의 불만, 개선 요구 사항 보고서 작성), <u>지사호환 모니터링 1500-1600건(지사호환으로 상담저장 건), 인바운드 콜 병행(1인 한 달간 하루 4시간씩 4-5번)</u>
외국어상담 (본부센터)	일반 <u>인바운드</u> 업무를 모두 외국어로 상담, 특화부서업무(장기요양, IT 등) 3차 통화로 통역 상담
수어 상담 (본부센터)	<u>청각장애</u> 장애인 대상 영상을 통해 수어 상담 진행, 지사 직원과 수어사용 고객의 의사소통 지원 (M건강보험, 홈페이지, <u>씨톡(070씨톡)</u> 전용 단말기) 채널을 통해 영상통화 인입)
장기요양상담 (본부센터)	장기요양 일반, 장기요양기관 청구 원격상담, 장기요양증서자 고충상담, 장기요양기관 지급계좌 관리, 장기요양 심사청구 방법, 장기요양 심사 청구 이익신청, 장기요양 공인인증서, 장기요양기관 정기평가, 장기요양기관 재가급여 <u>평가매뉴얼</u> , 가족요양비, 본인부담일부 감경대상자, 갱신신청, 장기요양 신청

* 자료: 공공운수노조 국민건강보험고객센터지부 자료(2020)

실제로 동일한 문의 건을 고객센터와 지사에 동시에 문의해봤다.

○문의내용 : 소득조정과 피부양자 자격관련 문의.

고객센터 상담사	지사 정규직 담당자
-주민등록번호 ars로 입력 후 상담사 연결 “상담사 000입니다. 무엇을 도와드릴까요?”	“네 서대문 지사입니다.”

질문 1 : “제가 지역보험에 가입되어 있는데 프리랜서거든요. 작년 일회성 소득이 지속적인 소득으로 잡혀서 보험료가 올라간 거 같아요. 이거 어떻게 조정해야하죠?”

고객센터 상담사	지사 정규직 담당자
----------	------------

<p>“소중한 개인정보 보호를 위해 몇 가지 여쭙고 확인해 드릴 텐데, 성함이 어떻게 되세요?” (답변)</p> <p>“확인 감사드리고, 살고계시는 아파트 동호수는 어떻게 되세요?”</p> <p>“의료보험료 납부하시는 방법이 고지서입니까, 자동이체입니까?”</p> <p>“소중한 정보 확인 해주셔서 감사드립니다. 발생되신 소득이 한국*****에서 잡혔는데 지급처가 2019년도 소득에 대한 종합소득 신고 된 금액이세요. 이걸 고객님의 아까 말씀드린 지급처에 문의를 해서 이제는 더 이상 소득을 지급받지 않는다는 퇴직이나 해촉증명서를 발급 받아주셔서 보험료에 대한 조정을 받아주셔야 되세요. 그래야 소득을 처리해드릴 수 있거든요”</p> <p>“저희한테 팩스로만 보내주시고, 팩스를 보내신 다음에 수신여부 확인까지만 해주시면 되세요.</p> <p>해촉되신 시점이 언제인가요? 2020년 11월 이전이신가요? 네 그럼 상관없으세요.“</p> <p>“그럼 저희가 팩스번호 안내해 드릴텐데 메모 가능하실까요?</p> <p>지역번호 02. *****</p> <p>이번호로 보내주시면 되세요.”</p>	<p>“주민등록 번호를 말씀해 주세요”</p> <p>(답변)</p> <p>“000씨?” (고객이름 선안내)</p> <p>“한국*****에서 근무하신 적 있으세요? 19년도요. 거기에서 해촉증명서를 떼서 보내주시면 조정해드릴게요.”</p> <p>질문(증명서는 어디로 보내나요?)</p> <p>“팩스번호 알려드릴게요.</p> <p>*****_*****.”</p> <p>- 02 인가요?</p> <p>“그럼요”</p>
--	--

질문 2 : “보험료를 너무 많이 내는 것 같아요. 보험료를 안 낼 수는 없나요? 제가 피부양자 자격이 될 수 있는지요?”

고객센터 상담사

지사 정규직 담당자

<p>“피부양자는 가능할 수 있습니다. 혹시 가족분들 중에 직장 다니고 있는 분이 있으세요?</p> <p>혹시 관계가 어떻게 되세요? (답변)</p> <p>“그러시면 안 돼요. 형제 자매 끼리는 생계유지에 대한 부분에서 관계가 없기 때문에 부양 요건에 대한 부분에 있어서, 만 30세가 넘었다고 하면 형제 자매끼리는 등록이 안 돼요. 피부양자는 부모님이나 아니면 배우자나, 아니면 자녀한테만 가능하세요. 나이대 상관 없으시면요</p> <p>(지사 연결요청)</p> <p>“어떤 문의 때문에 그러세요?”</p> <p>고객센터에서 상담가능한 것은 제가 상담 도와드리겠습니다.</p> <p>(재차 요청)</p> <p>“상담 가능한 부분은 제가 도와드릴 수 있는데, 담당자에 대한 연락처 알고 싶으신 거예요?</p> <p>대표번호를 안내해 드릴텐데 어떤 업무 때문에 그러세요? 부서가 나뉘어져 있어서요. “</p> <p>“소득조정 관련해서요. 잠시만 기다리시겠습니까.”</p> <p>“기다려주셔서 감사드립니다. 알려드리겠습니다. 서울 02.****_****”</p> <p>“***지사 자격징수팀입니다. 고객님의 보험료 조정이나 경감을 받으실 수 있는 부서 대표번호입니다.”</p>	<p>“피부양자요? 가족 중에 직장에 다니는 사람이 있어요?”</p> <p>“아 그럼 안돼요. 30세가 넘었고 형제 자매간은 안 돼요.”</p> <p>-고객센터 전화번호 문의 ****_****요.</p>
--	---

<p>응대 시간 4분 55초 *음절 수 : 562개</p>	<p>*응대 시간 : 4분 52초. *음절 수 : 146개</p>
--------------------------------------	--

실제 정보를 전달하는 내용이 동일하고 응대시간은 약 5분으로 비슷하나 고객응대에 필요한 사전정보 확인, 쿼션어, 호응어 등의 차이로 인해 고객센터 노동자가 공단(지사) 노동자에 비해 4배 정도 더 많이 말했다. 물론 이는 숙련도의 차이가 있어 일반화할 수 없지만 안내 멘트에 대한 기본 스크립트 상 반드시 해야 하는 안내와 언급이 있어야 하는 고객센터와 달리 지사 담당자의 경우 보다 여유롭게 업무를 처리했다.

즉 동일한 문의 건에 대해 고객센터와 지사의 처리내용은 동일하나, 고객센터에 있어서는 보다 엄격한 안내 대응 매뉴얼이 적용된다는 것을 알 수 있다. 특히 고객이 지사 담당자 연락처를 요청하는 경우는 상담사가 바로 안내를 하는 것이 금지되어 있다. 위의 경우처럼 1차, 2차 방어를 한 뒤에 고객이 계속 요청하는 경우에 한해서 연락처를 알려주거나, 원칙적으로는 상담사가 고객센터 내 고객만족팀에 전달하고, 고객만족팀은 공단의 고객상담부로서 이관해서 처리하도록 되어 있다.

(2) 호전환 업무 사례.

공단과 고객센터 업무가 분리불가능하다는 것은 지사와의 호전환 업무(지사와 상호 연계된 업무로 고객센터에서 1차 처리 후 지사에 이관해야 하는 업무)를 통해 알 수 있다.

민간 콜센터의 경우 고객에게 안내 후 별도로 처리해야할 업무가 있을 경

우, 상담사에게 권한이 주어지지 않기 때문에 고객의 요청사항을 그대로 전달하는 것을 통상 ‘이관 업무’라고 지칭한다.

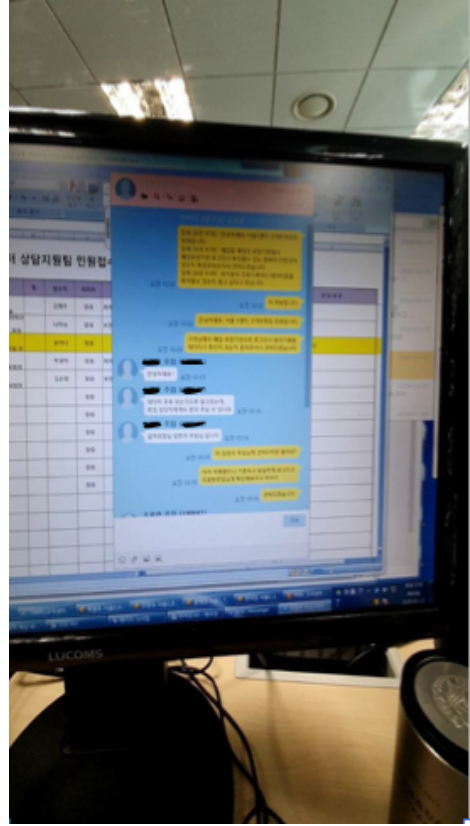
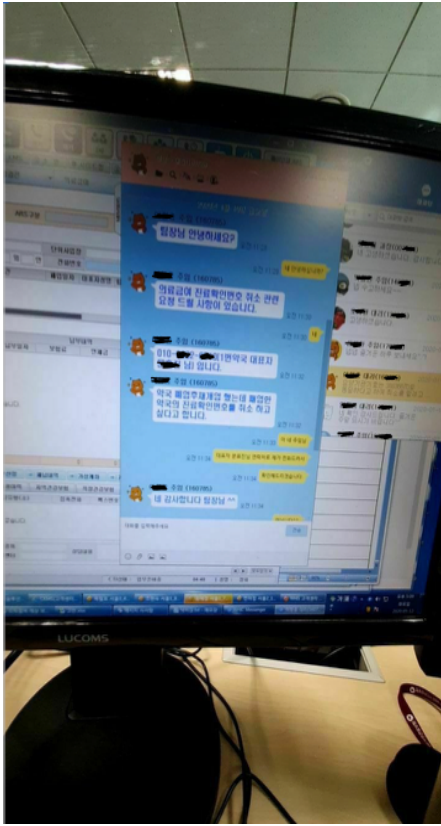
그러나 공단 콜센터의 경우 지사로 이관하는 업무는 단순한 전달이 아니라 업무를 어떻게 처리해야하는지에 대해 판단하고 고객에게 관련 자료 요청 등 업무 처리와 관련된 안내를 동시에 수행하며, 해당 업무를 처리하는 과정과 근거를 모두 정리하여 관할 지사의 담당자에게 관련 내용을 정리해서 전달해야 한다.

“고객이 전화해 ‘피부양자 등록하고 싶은데 어떤 서류 필요한가요?’라고 문의했다고 치자. 우리가 하는 일이 안내에 그친다면, 어떤 서류가 필요한지만 안내하고 나머지 처리해야 할 사안들은 지사에 넘기면 된다. 그런데 우리가 하는 일은 본인확인하고, 고객의 재산정도, 소득정도를 다 파악한 후 그 고객이 피부양자가 해당 되는지 여부를 판단해야 한다. 그런 다음에 해당된다면 증명하는 어떤 서류가 필요한지 그 서류는 언제까지 어떻게 내야하는지 등을 다 확인해서 공단(지사)에 넘겨야 한다.”

“1차로 고객센터에서 안내하고 최종 전산 등록은 공단에서 한다. 공단에서 우리가 보낸 이관 내용을 보고 전산등록을 할 수 있도록 이관하더라도, 정확하게 어떤 근거로 어떤 경로를 거쳐 처리해야한다는 내용을 보내야 처리된다. 안 그러면 다시 반려된다.

가령 내가 소득자료 다 확인했고, 피부양자 이력 확인되었다. 서류가 필요하면 어떤 서류가 필요하다고 안내를 했다는 내용까지 다 근거를 남겨서 이관한다. 그 중에 뭔가 상담사가 잘못 확인해줬다거나 오안내를 했다면, 상담사가 책임지고 다시 고객에게 안내를 해서 다시 처리해야 한다.”

콜센터 노동자들의 인터뷰에서 드러나듯이 노동자들의 업무를 ‘안내’로 규정하기에는 실질적인 업무 처리 과정의 대부분을 함께 진행하고 있으며 이에 대한 1차적인 판단과 판단에 따른 책임을 지고 있다. 그래서 건보 고객센터 업무를 제대로 파악하기 위해서는 ‘고객센터’라는 명칭상의 제한이나 선입견에서 벗어나야 비로소 이해할 수 있다.공단업무는 실질적인 업무를 처리하는 것이고, 콜센터는 기본 스크립트에 따라 일반적인 안내나 업무 처리를 위한 전달로 이해해서는 건강보험 고객센터에서 어떤 업무를 수행하는지 이해할 수 없다.



위의 <그림>처럼 공단(지사)와 고객센터 노동자들은 업무처리와 관련해 단순히 고객센터에서 공단으로 이관하는 것으로 그치는 것이 아니라, 공단(지사)에서 고객센터 담당자에게 처리 업무와 관련 문의하고, 고객센터 담당자가 공단(지사) 담당자에게 관련 업무와 관련해 직접적으로 상호 확인, 협의하는 과정을 통해 업무가 처리되기도 한다.

이러한 업무처리 과정은 원청과 하청으로 분할된 업무라고 볼 수 없으며, 고객센터의 업무역시 일반적인 콜센터 업무범위를 넘어서고 있다. 콜센터 업

무상 관용적으로 사용하고 있는 ‘이관’ 업무는 전달이 아니라 사실상 ‘업무처리 결과보고 서류’의 작성 과정이라고 볼 수 있다. 상담내용에 기반 해 처리 근거, 처리 경로, 처리 결과 등을 포함해 정리해서 지사에 넘기는 과정, 그리고 이후에 별도의 업무 소통과정을 보면 흡사 각기 다른 부서 간에 업무처리를 위한 실무협의 과정과 유사하다고 볼 수 있을 것이다.

“고객센터 상담 업무가 공단 정규직과 동일한 업무를 하는 공적업무이기 때문에 효율적 업무처리 및 관리적 측면에서 직영화가 되어야 합니다.”

“장기 근속자로 건강보험공단 정규직과 같은 업무를 함에도 불구하고, 성과급이나 급여에서 차별받는 일은 없어야 하기에 직접고용은 반드시 되어야 한다고 생각합니다.”

“함께하는 건강보험 상담사 000입니다 무엇을 도와드릴까요? 이것이 저희의 첫 인사말입니다. 저희는 건강보험 업무를 하지만 공단 소속은 아닙니다. 도급사는 무리한 경쟁속에 상담사들의 복지는 안중에도 없으며 원청은 이런 저런 핑계로 상담사들의 고충은 나 몰라라 하고 있습니다. 도대체 공기업에서 하청이 왜 필요합니까? 건강보험이란 제도를 위해 반드시 필요한 업무가 고객센터 업무입니다. 우리 업무는 공단에서 핵심업무입니다.”

4) 분리된 고용구조가 야기한 문제들

(1) 건강보험서비스에서 “친절”의 의미

흔히 콜센터는 친절하게 응대해야하는 것이 최선의 서비스라고 생각한다. 이에 따라 통화품질과 응대멘트, 쿠션어, 호응어 등의 규칙들이 제시된다.

그러나 건강보험서비스는 일반 상품과 달리 고객이 마음에 안든다고 해서 해지가 자유로운 상품이 아니라, 시민의 의무이자 동시에 사회보장제도의 성격을 가진다. 따라서 시민이 문의를 해올 경우 그에 대한 답변내용은 정확해야할 뿐만 아니라 그 시민이 미처 파악하지 못한 정보를 종합적으로 제공해 사회보장혜택을 적절하게 받지 못하거나 추가적인 부담이 발생하는 것을 미연에 예방해야한다. 그래서 건강보험공단 고객센터에서 ‘친절’은 민간 콜센터의 친절함과 다른 성격을 지닌다. 그것은 전문성과 종합적인 정보제공이 핵심이며, 이것은 곧 건강보험공단이 가지는 공공성의 취지와 연결된다.

이에 따라 고객센터는 시민이 특정 문의 건으로 인입하더라도 그 시민과 관련된 종합적인 정보를 파악할 수 있도록 설계되어 있다. 이에 비해 지사의 경우 업무 구분에 따라 부서별로 인입된 시민의 정보를 부분적으로만 조회할 수 있다는 점과 비교될 수 있을 것이다.

하지만 11개 도급사에 의해 분할 운영되고 있는 건보콜센터는 전형적인 원-하청 구조에서 발생하는 성과중심의 운영과 원-하청간의 업무상 분할로 인한 절차의 증식으로 인해 전문성과 종합성에 기반한 업무가 훼손되고 있다.

(2) 원-하청 구조의 폐해 : 실시간 콜압박으로 통화품질 제약

앞서 살펴보았듯이 건보콜센터 업무는 건보공단의 통합적 시스템으로 연계되어 있으며, 업무상에서도 그 연계성이 강하다. 하지만 이러한 통합성, 연계성이 오히려 콜센터 노동자들에게는 강도 높은 노동을 강제하는 기제로 작용하고 있다. 노동자들은 “공단의 전산시스템을 이용해 공단과 도급사 관리자들이 상담사를 실시간 콜 업무 성과를 관리하고 감독하고 평가하는 것이 가장 큰 압박이다.”라고 입을 모은다.

1팀			2팀			3팀		
19명	평균콜 :	80.1	15명	평균콜 :	87.1	19명	평균콜 :	81.0
순위	기수	여금	순위	기수	여금	순위	기수	여금
		114	1		149	11		112
7		109	4		119	29		96
13		104	23		98	29		96
19		99	23		98	33		92
22		97	27		97	33		92
27		90	36		91	36		91
39		82	45		87	39		90
49		77	49		82	49		82
63		75	55		80	55		80
65		71	59		79	55		80
71		68	61		78	55		80
73		67	70		73	61		78
75		62	78		65	66		74
81		62	85		56	72		69
81		57	86		55	73		68
84		47			90			52
91					92			45

위의 <그림>처럼 실시간 개별 콜수를 바탕으로 팀별 경쟁, 팀내 순위, 전체 순위를 매기고 이를 전체 노동자들에게 실시간으로 압박하며, “응대시간이 3분 이상 넘어가면 ‘빨리 끊으라’는 쪽지가 관리자들에게 계속 날라온다. 통화시간이 5분 이상 넘어가면 관리자가 나와 고객이 통화하는 내용을 실시간을 청취하고 채팅으로 지시나 내려진다.”고 이야기한다.

2019년 기준 상담 인력 1인당 하루 콜 수는 평균 120콜이다. 하루 근무 시간 중에 통화만 하는 시간은 6시간 10분이다. 콜센터 노동자들은 하루 120콜을 채우려면 한 통화당 4분 안으로 통화를 종료해야 한다고 말한다. 안내로 끝나는 통화도 있지만 위의 사례처럼 호전환 업무나 추가적인 서류작업, 안내해야할 기본 정보량이 이미 4분을 뛰어넘는 상담내용들이 포함되어 있기 때문이다.

목표콜에 대한 압박은 단지 목표콜을 채우는 것을 넘어 초과적인 성과를 달성하는 것으로 확장된다. ‘180콜 받으면 5점 가점’ ‘상위 3%에게 상품권 10만원 지급’ 등과 같은 프로모션을 수시로 개최해 상담사들로 하여금 더 많은 콜을 받도록 유도하고 있다.

이러한 상황에서 종합적인 정보에 대한 안내는 애초에 포기될 수밖에 없다. 상세한 상담은 오히려 저성과자로 가게 되는 지름길이며, 최소한의 정보만 제공해 한 번의 상담으로 끝낼 수 있는 경우에도 고객들이 2-3차례 반복해서 전화하도록 하면 악성민원으로 증폭되기도 한다.

반대로 필수적인 안내를 하다가도 시간에 쫓겨 한 가지라도 안내에서 누락되는 경우 그에 대한 책임과 나아가 금전적 보상까지도 모두 상담사의 몫으로 전가된다.

“(안내할게 많으니까 여러 창을 띄우면서 정보를 확인해야 하는 일이 많다) 가령 피부양자의 경우가 그렇다. 내가 이력이 있었는지, 몇 년 전부터 있었는지, 있었더라도 소득이 맞는지, 부양가족이 있는지, 부양가족 중 분리된 사람 중에 소득에 영향을 미치는 사람은 없는지까지를 다 봐야한다. 한명의 정보만 확인하는 게 아니다. 그래서 타고 타고 가서 확인해야 한다. 그랬는데도 나중에 내가 미처 확인하지 못한 한 가지 때문에 그걸 잘못 처리해서 이

관하면 처리불가되어 패널티를 받게 된다. 그 처리도 다시 해야 할 뿐만 아니라, 그 고객이 '너 때문에 처리 못했어' 민원 넣으면 보상이 발생할 수도 있다. 만약 고객이 보상을 요구하면 해당 상담원이 모든 금전적인 배상을 해 줘야 한다. 도급사나 공단은 아무런 책임을 지지 않는다.”

(3) 애매한 업무구분에 따른 업무량 가중, 책임은 아래로 성과는 위로.

업무특성상 높은 연계성은 거꾸로 원청과 하청간의 업무구분이 명확치 않다는 것을 의미한다. 도급계약상에 콜센터 업무의 명확하지 않은 규정의 특으로 더 많은 업무가 콜센터로 하방하게 된다.

다시 말해 업무의 특성상 콜센터의 업무가 단순 안내 이상이라는 점과 원-하청간의 모호한 업무구분이 교차되면서 콜센터의 업무는 해가 갈수록 늘어나게 된다. 또한 콜센터 노동자들이 책임지고 처리해야 할 업무의 범위가 많다는 것이 곧 노동자들의 권한이 그만큼 주어지고 있다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 실질적 권한이 주어지지 않으면서 불필요한 서류작업이 과잉되면서 업무량이 증가하는 반면 그에 따른 책임도 전가되고 있다고 볼 수 있다.

더욱 심각한 것은 공단의 지사별, 개인별, 팀별 달성해야할 성과나 성과를 둘러싼 경쟁 때문에 발생하는 업무량이 고객센터로 이전되면서 고객센터의 업무가 가중되고 있다. 가령 공단 지사에서 건보료 체납자들에게 대량 문자를 발송해 징수율을 높이는 경쟁이 일상화되어 있는데, 지사별, 개인별 팀별로 수 만 건씩 보내는 문자내역이 모두 고객센터로 인입되어 잘못된 안내에 대한 정정 안내나 관련 처리를 떠안게 된다. 이 결과 징수율이 올라가게 되면 그 성과는 모두 공단 직원들의 성과금으로 돌아가게 되면서 고객센터 노

동자들의 박탈감을 가중시키고 있다.

○ 사례1 : 공단에서 건보료 체납관련 대량 문자발송 처리건

“지사에서 건보료 체납이나 건강보험료 공지 보내는 내용들을 문자로 보낸다. 그런데 지사에서 건보료 체납되었다고 문자를 발송하면 관련 안내는 고객센터로 문의하라고 남긴다. 그럼 고객센터로 인입되는데, 우리가 안내를 하고 가상계좌를 부여하는 등 처리를 하면 성과는 원청 직원이 챙긴다. 업무 실적이 올라가니까.”

“지사마다 경쟁이 있다. 징수율, 가입율 등에 대해서. 한 번에 한 두통이 아니라 몇 만건씩 문자발송을 보낸다. 그러니 문의건 폭탄을 맞는다.

지사마다 개인이 보낼 수도 있고, 팀으로 보내기도 한다. 수시로 문자를 보낸다. 그리고 그 회수가 점점 더 많아지고 있다. 그런데 잘못 발송된 문자가 더 많다. 가령 건보료 미납이 아닌데, 미납이라거나 암이 아닌데 암환자라고 보내거나, 검진 대상이 아닌데 검진 문자를 보내거나... 가장 큰 문제는 지사에서는 어떤 문자를 발송했는지 우리는 알 수 없다는 거다. 미리 공지하는 경우도 있지만 아예 누가 어떤 내용을 보냈는지 파악이 안 되는 경우도 많다. 문자 건에 대한 상담사들의 고충이 많다.”

○ 사례2 : 공단에서 건강검진 관련 대량 문자발송 처리건

“검진 문자 관련하여 지역본부나 관할 지사에서 공단 검사가 아닌 자비로 검사 했으면 검진 제외를 연락 달라는 대량 문자 발송 합니다. 문자는

1577-1000번으로 발송되고 고객이 해당 문자를 받고 인입 되면 상담사는 고객 본인 확인 후 검진 병원 날짜 검사 항목 등을 기재하여 관할 지사 이관합니다. 검진율을 높이기 위한 대량의 문자로 오히려 고객 불만이 가중되거나 검진율이 높아지면 공단 담당자들의 성과급이 오르기 때문에 대량 문자가 수시로 발송되고, 그 전화는 상담사가 받아 처리합니다. 공단 직원은 상담사가 처리한 내용을 보고 전산 등록만 하면 됩니다. 그런데 이런 작업을 하다가 이관 내용 중 하나라도 누락하면 처리 불가되어 상담사에게는 감점만이 있을 뿐입니다.”

또한 호전환의 경우, 업무처리 절차에 있어 원-하청의 구조상 여러 단계와 절차를 거치다보니 해당 지사에서 처리를 거부하거나 고객센터로 책임을 미루는 경향도 있다.

“상담사에게 그 업무를 처리할 권한이 없다는 걸 뻔히 알면서 지사에서 처리를 우리에게 미루거나, 원래 처리해야할 지사가 있는데, 그 지사에서 업무 이관을 거부하면 가운데서 상담사는 어떻게 할 수가 없다. 이러한 서로간의 책임회피 때문에 고객의 불만족이 심해진다. 그러다 보니 악성콜이 계속 오게 되면서 불필요한 콜이 늘어나게 된다.”

3. 공기업 콜센터의 외주화로 인한 노동자와 시민의 위험

1) 콜센터 노동자들의 원·하청 구조와 위험

건보콜센터 노동자들을 대상으로 한 설문조사는 2020년과 2021년 두 번에 걸쳐 노동조건과 건강상의 위험 등을 주제로 이루어졌다. 이하에서는 두 건의 설문조사를 통해 드러난 건보콜센터 노동자들의 위험과 그것의 원인으로 원·하청 구조의 관련성을 살펴보기로 한다.

○ 2020년 공공운수노조가 실시한 설문조사

- 조사 기간 : 2020년 6월 29일(금) ~ 7월 3일(금)(5일간)
- 조사 방법 : 구글 온라인 설문 이용
- 참여 인원 : 790명 참여(전체 조합원의 약 78% 참여)

○ 2021년 공공운수노조·건강한 노동세상·인천대 노동과학연구소가 실시한 설문조사

- 조사기간 : 2020년 8월 중
- 조사방법 : 구글 온라인 설문 이용
- 참여인원 : 6개 공공기관 콜센터 2,164명(건보콜 796명, 81.8%)

(1) 주요결과(2020년 설문조사)

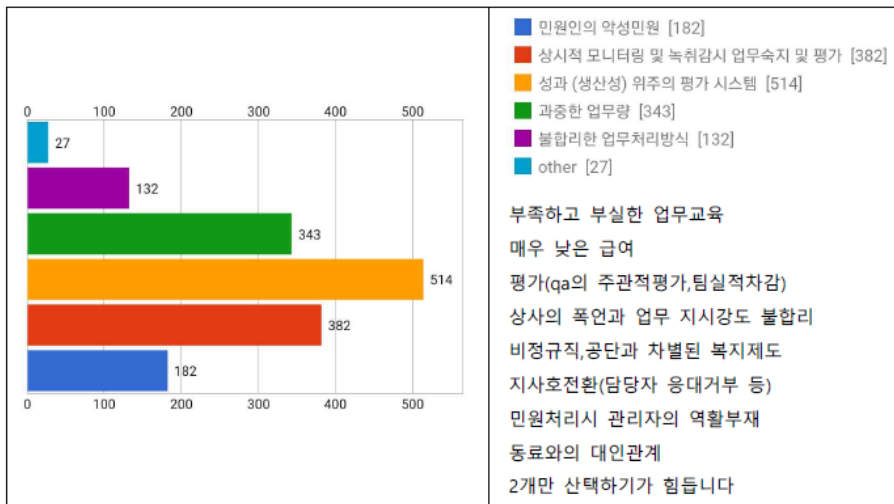
- 콜센터노동의 노동강도를 높이는 기제는 성과지표와 동일

직장 생활의 전반적인 만족도를 묻는 질문에 만족(매우만족+만족)한다는 응답자는 16명에 불과한 반면 불만족하는 응답자(매우 불만족+불만족)는 499명으로 63%에 달한다. 불만족한 사유로는 ‘낮은 임금 수준’(456명)과 ‘고된 노동강도’(346)를 꼽고 있다.

콜센터 노동에서 ‘노동강도’의 문제는 ‘목표 콜 수’의 압박이 가장 심하지만 문제는 ‘목표 콜 수’를 강제하는 메커니즘이 무엇인가의 문제이다.

‘현재 직장생활에서 가장 힘든 점’에 대한 질문에 대해 ‘성과(생산성) 위주의 평가 시스템’(514명), ‘상시적 모니터링 및 녹취감시 업무속지 및 평가’(382명), ‘과중한 업무량’(343명) 순으로 응답했다.

11) 귀하의 현재 직장생활을 가장 힘들게 하는 것은 무엇입니까?(2개항목선택)



노동자들을 가장 힘들게 하는 요인들이 모두 도급계약시에 세부항목으로 제시되는 ‘목표 성과지표’를 통해 관리되고 있는 지표들과 연동되어 있다는 것을 알 수 있다. 평가시스템, 모니터링 제도 등은 그 자체로는 노동자들의

노동조건을 악화시키는 요인이라고 볼 수 없다. 모두 적정하고 합리적인 수준에서 설정되어 있다면 일정한 효율성을 나타내는 지표이기 때문이다. 그러나 건보공단의 원청과 하청의 관계에서 이러한 지표들은 매우 세부적으로 설정되어 있었으며, 단순한 콜 수를 높이는 것뿐만 아니라 통화품질에 대한 평가, 그리고 이 모든 것들을 월 단위/주/일/매시간 데이터화하여 측정하고 평가한다는 점이다. 이는 단지 성과의 ‘측정’을 넘어 노동자 통제와 감시의 기제로 작용한다.

“응대시간 평균은 2분 30초에서 5분사 이 마무리하도록 되어있다. 3분이 지나가면 ‘빨리 끊으라’고 압박이 들어온다. 5분 이상 되면 관리자가 실시간으로 듣고 있다가 채팅으로 연락이 온다. 나와 고객의 대화가 감시를 받는다는 느낌. 스트레스를 많이 받는다.”

○ 과도한 평가시스템과 교육의 부재

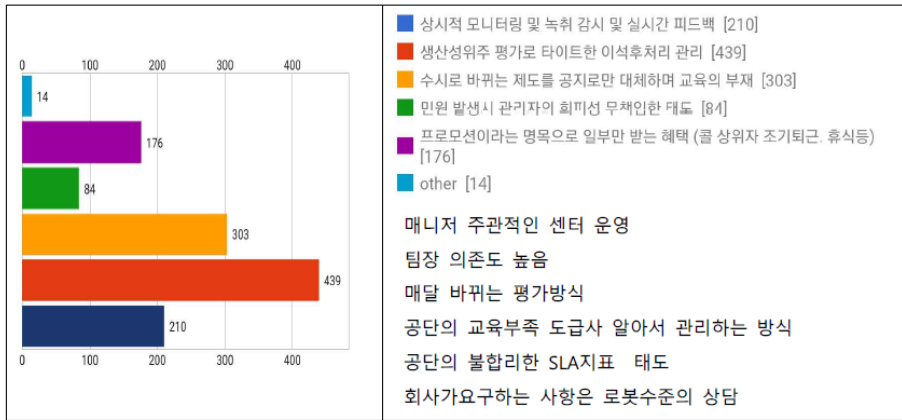
회사의 관리 방식에 대해 만족하지 못하는 비율(‘매우 불만족’+‘불만족’)이 약 77%에 달하는데, 불만족하는 이유로는 ‘생산성위주 평가로 타이이트한 이석후처리 관리’(439명), ‘수시로 바뀌는 제도를 공지로만 대체하며 교육의 부재’(303명) 순으로 응답하고 있다.

새로운 제도나 업무관련 지식의 습득은 ‘메신저공지’(678명)로 교육하는 경우가 가장 많았다. 실시간으로 인입되는 고객에서 관련 정보를 정확하게 전달해야하는 업무의 특성상 이러한 교육 형태는 상담사 개인의 역량이나 노력으로 보충할 수밖에 없으며, 이는 전반적으로 상담품질의 저하와 자신의 업무를 능동적으로 수행하지 못하는 것으로부터 야기하는 ‘소진’의 문제로 연

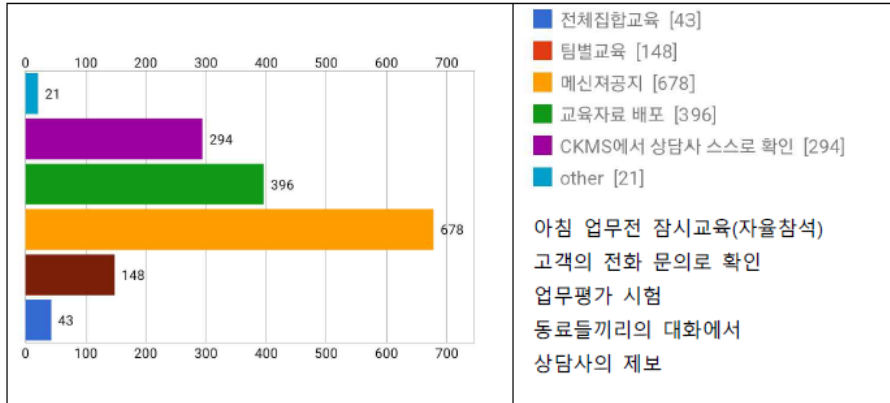
결이 된다.

과도한 평가시스템과 교육의 부재는 상호영향을 미쳐 노동자들에게 필요한 지식의 습득은 지연되면서 동시에 촘촘한 평가를 기제로 노동자들의 생산성을 강제하고 있다. 이는 콜센터 노동자들의 ‘노동강도’의 주요한 특징을 이룬다. 즉 강압적일 뿐만 아니라 ‘괴롭힘’에 가까운 촘촘한 실시간 성과측정은 노동자들의 정신적 건강을 위협하는 주요 기제이다.

12-1) 위 문항에서 4.5번을 선택하셨다면 그 이유는 무엇입니까? (2가지 선택)



32) 새롭게 변경되는 제도나 업무는 주로 어떤 방식으로 교육하고 있습니까?

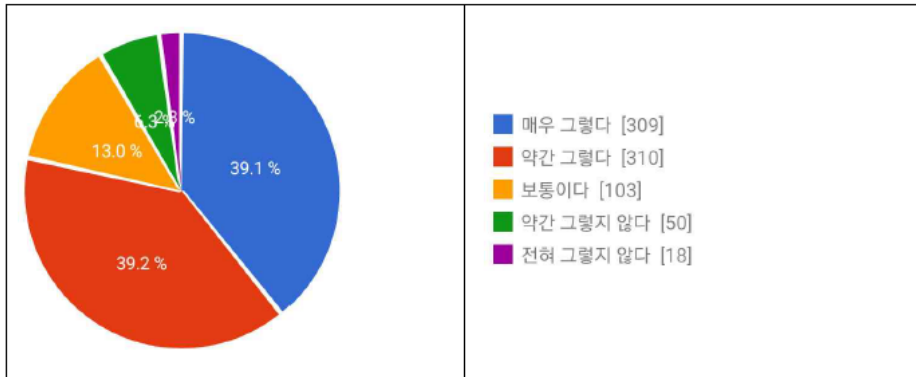


○ 원·하청 구조에서 ‘공동업무’ 수행상의 어려움과 차별

앞서 서술한 바대로 건보 고객센터의 대부분의 업무는 원청인 공단의 업무와 중복될 뿐만 아니라 공단 지사와의 업무 연계성이 강하다. 그럼에도 불구하고 ‘콜센터 업무’의 독자성의 강조로 ‘원콜 처리’를 강요하는 상황에서 업무상의 이관이나 상호 협력이 수평적으로 이뤄지지 않는다. 이로부터 발생하는 호전환 시의 모욕적인 언사나 아랫사람을 하대하듯이 지시하는 등의 위압적인 지사 담당자들의 태도가 많다고 응답하고 있다.

지사 호전환시(지사로 전화를 돌리는 경우) 상처나 스트레스를 받은 경험이 있는 비율(‘매우 그렇다’+‘약간 그렇다’)은 약 78%에 달한다.

30) 지사 호전환시 지사 담당자에게 모욕적인 말을 듣거나 가르침 업무 지시 등으로 마음에 상처나 스트레스를 받은 적이 있습니까?



○ 설 수 있는 시간과 공간의 부재

이러한 성과측정 시스템은 노동자로 하여금 제대로 설 수 없는 핵심적인 조건을 이룬다. 더불어 휴게시간이 아예 기본적으로 설정되어 있지 않아 ‘알아서’ ‘눈치껏’ 쉬는 문화가 일반화되어 있다.

응답자 중 휴게시간을 10분 미만(5분 미만+10분 미만)으로 갖는다는 비율이 320명(40%)를 차지했고, 20분 미만도 141명이 응답했다. 상황이 이렇다 보니 콜 수를 많이 받는 상위 성과자일수록 이석하는 회수가 적고 휴게시간을 거의 갖지 않은 채 일하는 것이 ‘능력’으로 인정받는 조직문화가 형성되었다.

<건보콜센터 휴게시간 실태>(자료 : 노동조합)

센터	휴게시간	센터	휴게시간
서울1	없음	대전	이석 20분
서울2	없음	부산1	없음
서울3	없음	부산2	없음
경인1	없음	본부	이석 15분
경인2	없음	광주	없음
경인3	없음		

위의 <표>에서 이석시간을 보장하는 것은 별도의 휴게시간을 정해주는 것이 아니라, 이석으로 인한 가감점지표 산정시 15분, 20분을 실적평가에 반영하지 않는다는 것을 의미한다.

■ 평균 이석&후처리

단계	배점	이상	~	이하
1단계	10점	0초	~	10초
2단계	7점	11초	~	15초
3단계	5점	16초	~	20초
4단계	3점	21초	~	25초
5단계	2점	26초	~	30초
6단계	0점	31초	~	35초
7단계	-2점	36초	~	40초
8단계	-4점	41초	~	45초
9단계	-6점	46초	~	50초
10단계	-8점	51초	~	55초
11단계	-10점	56초	~	

■ 평균 이석&후처리

단계	배점	이상	~	이하
1단계	10점	0초	~	25초
2단계	5점	26초	~	30초
3단계	0점	31초	~	40초
4단계	-2점	41초	~	50초
5단계	-5점	51초	~	1분
6단계	-10점	1분1초	~	1분10초

[그림 152] A협력사(위, 2020년), (아래, 2021년) 이석·후처리 평가지표

위의 <그림>처럼, 상담과정에서 관련 내용의 업무처리 현황을 전산으로 등록해야하는 경우가 많은데, 이 '시간'이 공식적으로 확보되지 않는다. '콜센터'라는 이유로 업무처리에 드는 시간이 길어지면 질수록 감점요소가 되기 때문에 상담사는 점심시간을 쪼개 사후처리를 하거나 근무시간이 종료된 후

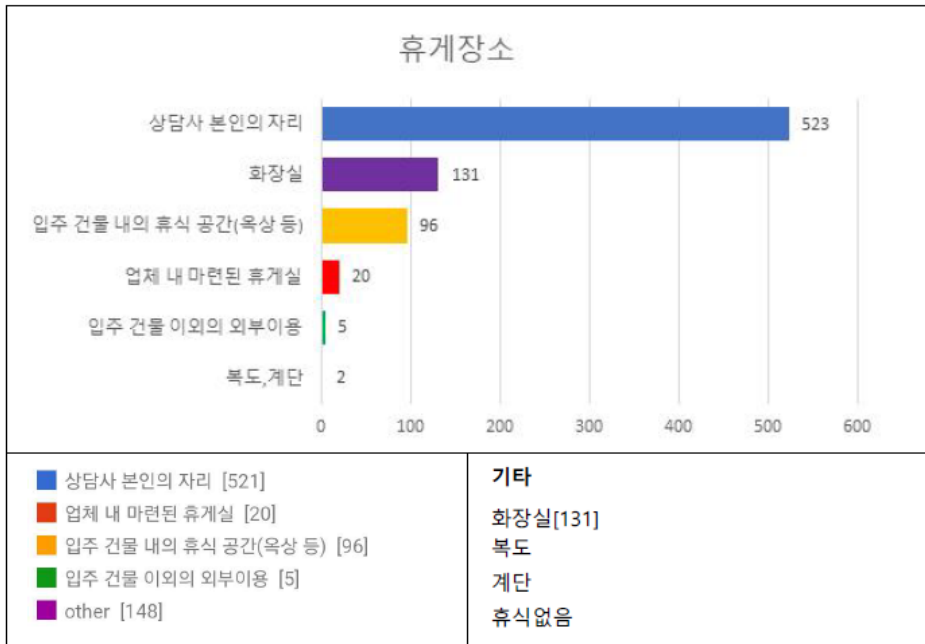
후처리 업무를 하게 된다. 이는 ‘인센티브’와 직결되어 있기 때문에 그리고 콜 실적이 능력의 절대적인 기준이 되다보니 자발적으로 점심식사 시간 등 합법적으로 주어진 휴게시간을 알아서 쪼개 사용하는 관행이 일반화되어 있다.

“점심시간에 쉬는 게 아니고 후딱 먹고 앉아 후처리를 하는 일을 하는데 그건 일한거로 안 보는 거죠. 본인이 능력이 없어 그런다 취급하기 때문에 말하기도 어렵고, 주변 시선도 월급 더 받으려고 스스로 그런다는 인식이 있기 때문에 스스로도 감추는 노동시간입니다.”

휴게시간의 부재는 휴게공간의 부재로 이어진다. 휴게공간이 있더라도 ‘이석’을 장시간 할 수 없는 조건에서 자기의 자리에서 ‘알아서’ ‘눈치껏’ 인입 콜량의 상황에 따라 ‘모니터를 주시하되 콜을 잠시 동안 받지 않는 상태’로 자투리를 쉬는 것을 콜센터 노동자들은 ‘휴식’이라고 인식하게 된다.

휴식장소는 ‘상담사 본인의 자리’라는 응답이 523명으로 대부분을 차지하고 있으며, 화장실이라고 응답한 사례도 131명이 된다. 상담사들이 휴게실 대신 ‘화장실’을 휴게공간으로 선택한 이유는, 그나마 합법적(?) 이석이 가능한 경우가 ‘화장실을 다녀오는 경우’이기 때문이다.

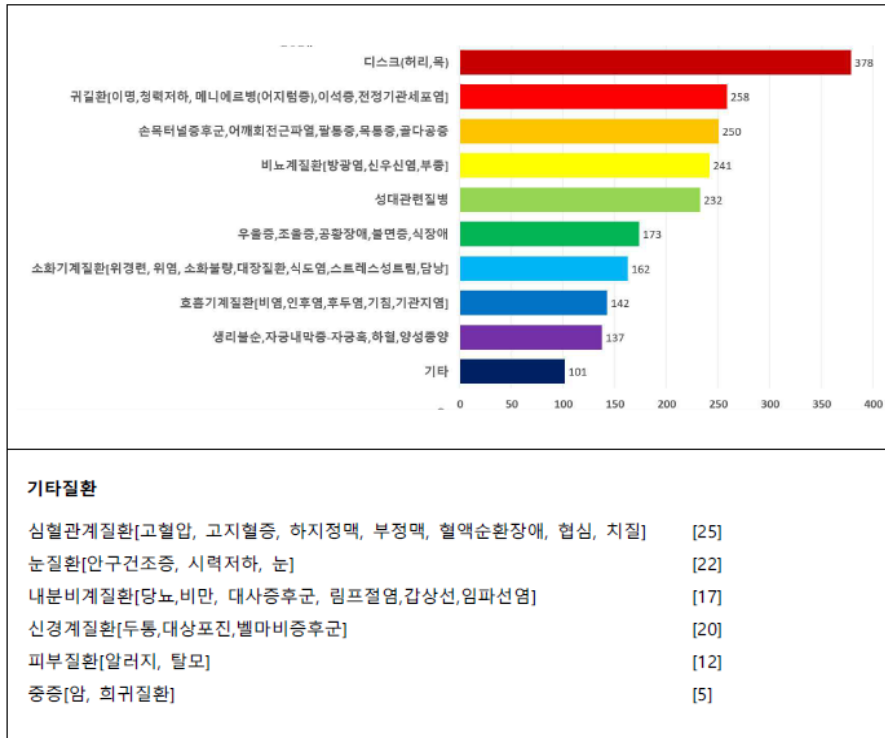
27) 귀하는 주로 어디에서 휴식을 취하십니까?



○ 업무 중 건강의 악화

고객센터 노동을 하면서 건강관리가 잘 되지 않는다고 응답한 비율이 약 90%에 달한다. 그 이유로는 휴식시간 부족(423명), 업무상의 스트레스(372명)가 가장 많았다. 적정한 휴식시간의 부족과 업무상의 스트레스는 입사 이후 새롭게 생기거나 악화된 질병으로 이어진다. 응답자의 78%는 입사 후 건강이 악화되었다고 답변했는데, 압도적으로 디스크(378명)질환과 귀질환(258명)이 많았다.

40-1) 있다면 어떤 질병입니까? (관련항목 모두 체크)



흔히들 콜센터 노동의 ‘감정노동’을 주요 위험으로 꼽고 있지만, 강도 높은 노동으로 인한 근골격계 질환 등이 많다. 근골격계질환, 비뇨계질환, 귀질환 등은 적절한 휴식시간만 업무시간 중에 배치한다면 완화될 수 있음에도 불구하고 해결되지 않고 있다.

이러한 문제를 해결하려면 건보공단이 앞서 인용한 안전지표(산재감점지표)를 협력사 성과지표에 삽입하는 대신 노동자들의 걱정 휴게시간과 관련

질환을 예방하기 위한 조치들을 협력사가 얼마만큼 마련하고 있는지에 대한 ‘예방’ 지표들을 넣어야 한다. 그리고 건보공단은 그러한 지표가 실현될 수 있도록 생산성과 품질 지표 등을 조정해야 한다.

○ 코로나19로 드러난 아파도 쉴 수 없는 이유

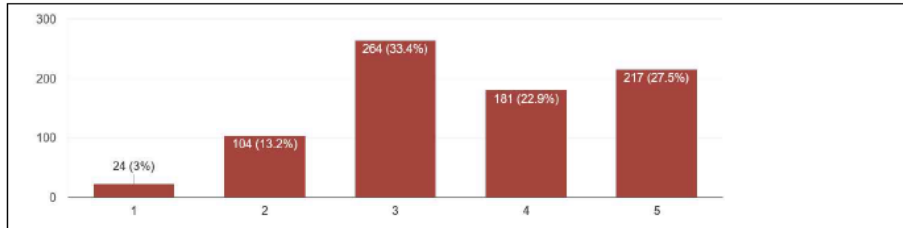
‘구로 콜센터 집단감염’ 사례에서 드러나듯이 콜센터 업무는 대표적인 밀집, 밀접, 밀폐된 작업환경을 갖고 있는 감염병에 취약한 위험직종이다. ‘구로 콜센터’로 인구에 회자된 에이스손해보험고객센터 노동자들의 실태조사에서 ‘아파도 쉴 수 없는’ 이유로 유급병가의 부재를 꼽았다(전주희 외, 2021).

유급병가의 부재는 집단감염 5일전에 기침, 발열 등의 증상이 있는 상담사가 감기약을 먹으며 계속 콜을 받게 했고, ‘집단감염’으로 고객센터가 셧다운이 될 때까지 ‘아프면 쉬기’라는 방역당국의 지침이 무력화되는 결정적인 요인이었다. 집단감염이후 유급병가는 여전히 도입되지 않고 있다. 다만 발열 체크와 자가진단이 강화되었을 뿐이다. 열이 나면 ‘콜 계속 받을 수 있겠어?’라고 묻는 관리자에게 계속 노동의 여부를 선택할 온전한 선택권과 함께 감염시의 모든 책임과 위험을 감수해야 한다는 암묵적인 신호만이 강화되었을 뿐이다.

이는 공공기관 최대의 고객센터인 건보콜센터도 마찬가지다.

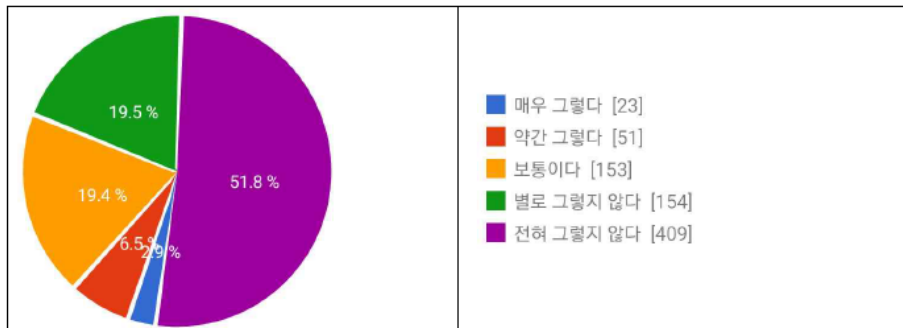
코로나19 상황에서 ‘열이 나거나 이상 징후가 있을 때 휴식, 귀가 조치 등이 이루어지는 경우(‘매우 그렇다’+‘그렇다’)’는 약 16%에 불과했다.

44) 열이 나거나 이상 징후가 있을 때 휴식이나 쿼가 조치 등의 적절한 조치가 이루어 지고 있습니까?

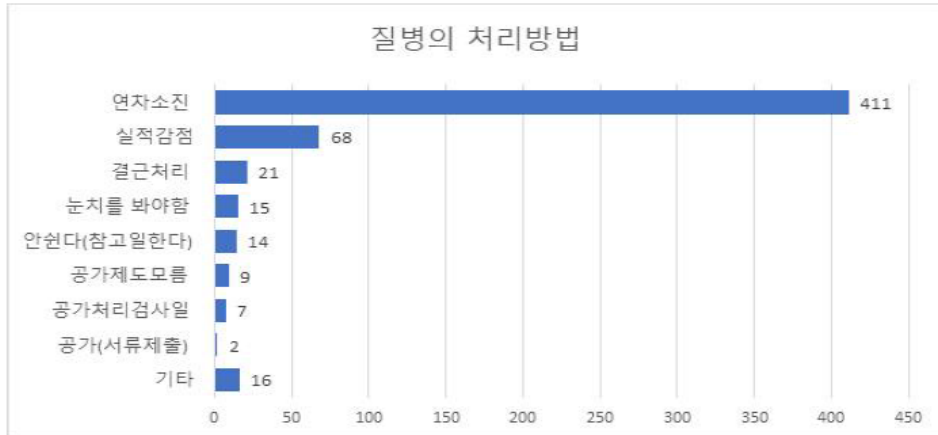


또한 증상이 있거나 몸이 불편하여 쉴 때 유급 휴가나 공가로 처리되지 않는 경우(‘전혀 그렇지 않다’+‘별로 그렇지 않다’)는 71%에 달했으며, 몸이 아픈 경우 연차소진으로 처리되는 경우가 411명으로 가장 많았다.

46) 증상이 있거나 몸이 불편하여 쉴 때 유급 휴가나 공가로 처리되고 있습니까?



46-1) 아니라면 (④⑤답변)어떻게 처리되고 있습니까?



“콜센터는 퇴사율이 높아요. 노동조합 간부를 하면서 전체 상황을 보다보니 퇴사하는 이유가 업무상의 이유 보다는 병이 나거나 건강이 악화되어 나가는 분들이 많았어요. 무급 병가는 최소 한 달 이내에서만 사용할 수 있고, 한 달 이상이 지나면 병가를 내주지 않기 때문에 어쩔 수 없이 퇴사하게 되는 거죠. 무급임에도 불구하고 회사는 병가 내는 것을 싫어해요.”

“코로나19로 인해 아프면 출근하지 말고 개인연차 소진하라고 해요. 하지만 급한 일이 있으면 연차를 사용해야 하니까 아프더라도 웬만하면 연차를 아끼려고 해요.”

“신종플루 때는 아파도 휴가를 주지 않아서 출근해서 일하다 쓰러져서 119 불러서 응급실에 실려간 상담사가 있었어요. 결국 그만두었지만 가족들이 항의하고 난리 났었죠.”

“연차를 다 쓰면 결근해야 하는데, 그럼 주휴수당도 못 받고 일당도 깎이게 돼요. 그러다보니 조금 아프다고 연차를 쓸 수는 없어요.”

유급병가의 부재와 저임금이라는 조건이 겹쳐 아파도 쉴 수 없는 이유가 고착화된다. 여기에 더불어 평균 콜 수에 대한 압박이 겹치게 된다.

2) 월하청 구조는 사라졌나? - 6개 공공기관 콜센터의 경우

(1) 정규직 전환이후에도 왜 위험은 여전한가.

공공운수노조 소속 공공기관 5개 고객센터(가축위생방역지원본부, 건강보험공단, 국민권익위원회(정부민원안내콜센터), 국민연금공단, 철도공사) 중 건강보험공단 고객센터를 제외하고는 정부의 정규직 전환 정책에 따라 직접고용(공무직)이나 자회사로 전환되었다.

그러나 2021년 공공운수노조·건강한노동세상·인천대 노동과학연구소가 실시한 설문조사에 따르면 5개 고객센터와 국민은행 고객센터를 포함한 6곳 모두에서 노동조건과 노동자의 위험은 해결되지 않고 있었다.

감정소진, 냉소, 직업효능감을 항목으로 하는 직무소진 전체 평균은 3.21(6점 만점)로 같은 도구로 측정한 보건교사(2.49), 정신간호사(3.42), 5점 척도로 측정한 중등교사(2.92) 보다도 높았다.

소속별 직무소진 평균

	감정소진	냉소	직업 효능감	직무소진 전체
가축위생방역본부	3.21	2.43	2.73	2.81
건강보험공단	4.00	3.09	2.87	3.31
경기정부민원	3.78	3.27	2.77	3.24
국민연금공단	4.01	2.63	2.61	3.08
대전국민은행	3.84	3.13	2.99	3.31
철도공사	3.29	2.67	2.59	2.85
전체	3.89±0.81	2.96±0.85	2.81±0.66	3.21±0.56

[그림 158] 6개 고객센터 직무소진 실태(2021, 건강한노동세상)

다른 모든 설문조사 항목에서도 위의 결과와 마찬가지로 외주화된 형태나, 직접고용 혹은 자회사와 같은 고용형태 상의 차이가 드러나지 않았다.

이는 콜센터의 노동이 여전히 '원하청 구조'에서 구조화된 형태, 즉 저임금과 촘촘한 성과지표에 대한 압박, 전문성에 대한 저평가, 위험에 대한 저평가의 문제가 해결되지 않은 채 '콜센터 업무의 특성'으로 고정되어 자연화되고 있다는 것을 의미한다.

이는 거꾸로 현재 문재인 정부가 추진하고 있는 정규직 전환 정책이 '고용형태'의 변화 외에 '외주화된 노동의 위험'을 해결하기 위한 최소조건으로 설계되고 추진되지 않고 있다는 것을 의미한다.

콜센터 노동은 대표적인 '여성의 일'로 간주되어 위험하지 않은 일로 인식되거나 '감정 소진'등 '여성화된 위험'만이 부각되는 경향이 있다. 그러나 이

변 설문조사에서 근골격계 질환자가 미국 보건연구원 기준 94.2%, 인천노동 과학연구소 기준 79.3%로 나타날 정도로 심각한 상황이며, 근골격계 유증상 자 비율이 제조업 평균의 2배로 나타났음에도 불구하고 콜센터 노동자들의 위험은 좀처럼 해결되지 않는다.

지난 2021년 5월 25일 공공운수노조가 주최한 ‘콜센터 노동자 노동건강 실태 발표 및 해결방안 토론회’에서는 콜센터 노동의 ‘원하청 구조화’가 정규 직 전환이후에도 어떻게 지속되고 있는지가 6개 고객센터 노동자들의 증언과 설문조사를 통해 드러내는 자리였다.

“산업안전이라고 해서 안전모와 안전화를 착용하는 환경만 떠올린다면 유감입니다” - 국민권익위원회공무직분회 분회장(2021, 토론회 자료집)

국민권익위원회 소속으로 정부민원안내콜센터(국민콜 110) 노동자들은 2007년 민간위탁으로 운영되다가 2021년 1월1일 직접고용 공무직으로 전환되었다. 그러나 공무직으로 전환되자마자 ‘기타사회서비스관리 행정업무’로 분류되어 산업안전보건교육 면제사업장으로 지정되어 관련교육을 받지 않게 되었다. 뿐만 아니라 산업안전보건위원회도 제외되었다.

노동법에서 보장하고 있는 건강권이 시행령과 고시로 내려가면서 배제되고 있는 문제는 위의 사례만이 아니지만, 콜센터 업무가 관련 고시(제 2020-62호, 공공행정 등에서 현업업무에 종사하는 사람의 기준)로 지정된 청소, 시설관리, 조리 등의 현업업무에서 배제되는 데에는 ‘산업안전’에 대한 매우 협소한 이해를 넘어 젠더화된 인식이 자리한다.

또한 육체노동과 정신노동에 대한 이분법적인 인식으로 데스크에 앉아서 하는 업무를 ‘현업’으로 간주하지 않는 오인과 중첩되면서 제외된 것으로 보

인다. ‘육체노동’ 중 특정업무만을 위험업무라고 간주하고 이에 대한 노동법 상 의무를 지우는 것은 심각한 문제일 뿐만 아니라 오늘날 노동의 위험이 안전사고와 같은 형태로만 드러나지 않는 현실에서 반시대적이라고까지 할 수 있다. 그러나 콜센터 노동의 문제는 단지 해당 고시만의 문제가 아니다.

문제는 콜센터 노동의 ‘사회적 위치’가 정확하게 법과 제도가 교차해서 만들어낸 인식상의 오류와 일치한다는 것이다.

‘여성의 일-사무실에서 수행하는 업무-비핵심 업무’라는 교차점에서 콜센터 노동은 일찌감치 아웃소싱 되었고, 아웃소싱 된 업무 중에서도 고도로 발달된(?) 성과측정지표가 개발될 수 있었으며, 이로부터 야기된 노동자의 위험은 오랜 시간 고착되어 해결되지 않은 채 ‘구조화’ 되었다.

“하루 종일 전화를 받고 상담하는 민원 담당 노동자들은 기본적으로 두통과 이명, 어지러움, 청력저하, 만성피로 등 다양한 문제로 고통 받고 있습니다. 지난해 재난지원금 과중 업무로 인해 음성 불안정 장애 산재처리가 인정된 상담사가 두 명이나 있고, 아직도 치료를 받고 있는 상태입니다.”(2021. 토론회 자료집)

이러한 상황에서 “직접고용이라는 신분안전과 일터의 안전보건을 맞바꾸라는 것인지?”라고 되묻는 노동자들은 오히려 매우 구체적인 해결방법을 제시하고 있었고, 일터의 위험을 해결하기 위해 실질적인 권한을 노동자들이 자신의 일터에서 행사할 수 있어야 한다는 점을 강조했다.

(2) 코로나19가 드러낸 고객센터 노동의 변화

일각에서는 콜센터 노동이 미래에는 사라질 직종으로, 기계가 대체할 수 있는 노동으로 판단하고, 미래의 가치를 현재로 끌어와 현재의 노동을 가치 절하 하는데 ‘미래의 일자리’ 이데올로기를 활용한다. 그러나 정작 미래에 사라질 노동을 위해 자동화를 더욱 촉진하는 대신, 자동화에 투자하는 비용보다 더 싼 비용으로 더 많은 노동을 활용하고 있는 현실은 이야기 하지 않는다.

콜센터, 특히 공공부문의 고객센터는 코로나19로 드러난 (이른바 ‘4차 산업혁명’이라는 이름으로 행해지고 있는) 산업적, 사회적 변화에서 배제되는 노동자와 시민들의 제도적, 사회적 지원이 얼마만큼 중요하며, 동시에 관련 콜센터 노동의 양상이 변화하고 있다는 것을 보여주고 있다.

“코로나로 인해 재택근무, 실업률 증가, 경제 악화로 고객의 감정은 날로 격해지고, 그 분노와 원망은 고스란히 콜센터의 강성 민원으로 이어집니다.”(2021, 토론회 자료집)

코로나19로 인한 사회적 불안과 위기를 직접적으로 맞닥뜨린 직업군 중의 하나인 콜센터 노동은 코로나19로 인해 악성민원이 증가했다고 이야기한다. 이에 대해 어쩔 수 없는 일로 치부할 것인지, 악성민원의 증가를 막을 수 있는 방안을 제시하고 악성민원에 대한 노동자의 보호조치를 강화할 것인지의 문제에서 해당 공공기관, 자회사, 용역업체 모두 전자를 택했다.

가. 전달할 정보의 복잡화, 다양화, 전문화

“시대는 변해 업무량은 현저히 늘었는데 응대율과 평가기준은 이전과 동일하게 요구되고 있습니다. 당장 늘어난 업무량 소화와 보이는 성과를 위해 휴식시간 없이 계속 이어지는 상담은 목과 눈, 정신건강에도 심각한 문제를 야기합니다.”(2021, 토론회 자료집)

자동화, 정보화로 인해 콜 업무가 줄어든 만큼, 정보의 전달은 단순내용에서 보다 복잡하고 다양해졌다. 사회적으로 정보의 격차와 함께 정보접근의 격차가 벌어지고 있는 상황에서 통상적으로 이해하듯이 콜 업무는 줄어들지 않았다. 수동적인 소비자에서 적극적으로 자신의 민원을 제기하는 사회적 분위기에서 콜센터로 전화하는 시민들은 단순 민원이 아니라 어느정도 정보력을 갖춘 상태로 인입되기 때문에 콜 업무는 보다 높은 정책의 이해가 요구된다. 또 다른 방향에서는 정보 격차, 정보접근의 격차로 인해 어플이나 온라인 상에서 민원을 해결하지 못하는 계층들이 늘어났다. 이로부터 전달해야할 정보는 더 정확하고 구체적이어야 할 뿐만 아니라 전달에 필요한 시간이 늘게 된다.

이는 현재 절대적인 기준인 ‘콜 수’ 중심의 성과지표가 시대적 흐름을 반영하지 못한다는 지적으로 이어진다. 코로나19로 인해 늘어난 콜 수의 대부분은 갑작스레 닥친 사회적 재난에 대응력이 떨어지는 정보 소외계층이 주를 이뤘다.

나. 공공부문 콜센터 '통화품질'을 재구성해야할 필요성

“공공부문 콜센터는 전문적인 지식과 정확하고 신속한 상담이 최우선이 되어야함에도 불구하고 사기업의 평가기준에서나 적용되는 QA평가를 아직도 고수하고 있습니다.

공공부문 콜센터의 성격에 맞게 QA평가는 폐지하고, 급변하는 정부의 제도와 법시행 등에 신속하게 대응할 수 있도록 발빠른 교육으로 전문상담인력 관리에 관심을 기울이는 것이 더 중대한 사안이라 생각합니다.“(2021, 토론회 자료집)

건보공단을 비롯한 콜센터 노동자들이 갖는 어려움 중의 하나는, 국민들에게 종합적인 정보를 제공하기 위해서 자신이 저성과자가 되는 것을 감수할 수밖에 없는 성과지표 상의 문제이다. 민간과 공공의 구별없이 SLA라는 성과지표는 전세계적으로 콜센터 업무의 생산성을 측정해왔다. 그러나 과연 이러한 성과지표가 공공성에 부합하는 것인지를 따져야 한다. 이로부터 공공기관에 적합한, 즉 '공공성'의 이념을 실현할 수 있는 '통화품질'의 내용을 재구성할 필요가 있다. 쿠션어, 호응어 등이 남발되고 있는 '친절', 악성민원을 오히려 더 증폭시키는 '친절'의 언어 대신 공적 필요에 적합한 평가지표로 재구성되어야 한다.

“평가지표에서 전화친절도 항목은 상담시의 친절함을 확인하는 것인데 정확한 내용의 상담에 집중해야 하는 공공기관 상담사가 쿠션어 사용을 하여 친절하게 들리도록 해야 하다 보니 정확한 상담에 방해 요소로 작용합니다. 공공기관 상담사도 친절한 전화상담을 해야 하겠지만, 사기업 상담사의 기준

에 맞추어진 내용으로는 정확한 상담과 병행하기는 사실상 어렵습니다.”

3) 사라진 공공성과 시민의 위험

： 정보가 필요한 시민, 정보에서 소외되는 시민

공공기관 모기업의 설립 취지에는 ‘공공성’을 실현한다는 이념이 존재하지만 특정 업무가 외주화되면 그 업무는 ‘공공성’의 이념 대신 ‘생산성’의 목표로 대체된다. 이 간극에서 분열적인 모순을 느끼는 것은 정작 공공기관이 아니라 외주화된 노동자들이다. 자신의 업무가 공공적인 속성을 띠고 있기 때문에 업무를 수행하는 현장에서 공공성과 생산성의 딜레마는 매순간 부딪히게 된다.

“건보 콜센터에는 서민들이 가장 많이 전화한다. 제도상의 문제라 접근도 어렵고 이해도 어려워 하나하나 풀어서 설명해야한다. 공단은 개인정보 확인하는 것도 까다롭다. 확인하는 시간도 길다. 그러다 보면 실제 본 이야기하는 건 너무 짧다보니, 자세하게 상담할 수 있는 시간이 확보가 되지 않는다. 그런데 잘 설명하려면 시간이 너무 적다. 그래서 상담사들도 가능하면 짧게 끊으려고 한다. 하지만 공단의 역할은 고객이 도움이 될 만한 것을 안내해야 한다.”

○ 공공적 상담의 한 사례

“하루는 70년생 고객이 전화를 걸어왔다. 이 분은 살면서 주변의 누구에게라도 한 번도 건강보험에 대한 안내를 받아본 적이 없다. 고아로 컸다. 이

분이 이집 저집을 무상거주처럼 옮겨다닐 때마다 건강보험도 가입되었다 해 지되기를 반복했지만 거주지가 일정치 않아서 제대로 체납고지서를 받아본 적이 없었다. 40세가 넘어서까지 평생의 보험료 체납이 쌓여있더라. 자신은 건강보험료 혜택을 받아본 적이 없었다. 병원을 가더라도 보험 가입이 안되어 있다는 이야기를 들었고, 혜택을 못 받았다. 건강보험공단 지사에 몇 번 가서 문의도 해봤다. 지사에 갔더니 자격, 부가, 징수별로 다 구분되어 있었다. 징수는 징수여부만 검토하고 보낸 거고 아무것도 설명을 해주지 않았다.

제가 30분 동안 전화로 제도를 안내해드리고, 빨리 가서 어떤 조치를 취하라고 했다. 고객센터는 그 사람의 전체 이력을 다 볼 수 있기 때문에 설명을 해줄 수 있다. 제가 콜 수만 생각했다면 30분 동안 전화를 끝 수 없다. 회사에서는 바보같이 뭐하러 그렇게 까지 안내를 하냐고 했다. 하지만 고객센터 마저도 그런 안내를 안 하면 안 된다고 생각했다.”

위의 사례처럼 제대로 된 정보를 제공받은 적이 없는 계층이야말로 제대로 된 정보를 충분한 시간을 갖고 설명해야하는 것이 ‘공공기관 고객센터’의 가장 중요한 요소임에도 불구하고 이러한 공공적 속성은 현재 콜센터 업무를 구성하는 요건이 되지 못한다.

공공부문에서 특정 업무가 외주화될 때 시민의 위험을 초래하거나 공공성이 훼손되는 경우는 외주화된 노동에게 더 이상 ‘공공성’의 이념을 강조하지 않기 때문이다.

실제 건보고객센터 대전센터에서는 평균 180~200콜을 받는 상위성과자를 대상으로 통화품질을 전수 조사한 적이 있었다. “일부 상담사가 높은 인센티브를 받기위해 고객의 질문에만 대답하고 콜이 길어지면 빨리 끊기 위해 성의 없는 답변을 하기 일쑤였다.”(이조은, 2021) 용역업체가 180콜, 200콜,

220콜이 넘어갈수록 실시간으로 더 많은 인세티브 점수를 부여하여 부실한 상담을 유도한 결과였고, 용역업체는 도급계약시의 성과측정 지표를 달성해야했기 때문이었다. 문제는 공단측이 이 문제를 해결하는 방식이었다. 문제를 적발한 상담사들에게 재교육을 시키고 ‘관리대상자’로 분류하여 실시간 통제와 감시를 강화했다. 이러한 조치는 ‘공공성’을 강화하는 계기가 되지 못한다. 지금의 성과지표에도 정확한 정보의 전달을 측정하는 지표가 있지만 이는 목표콜을 받을 수 있는 시간 안에, 모니터링에 적발되지 않는 수준에서 이뤄진다. 즉 정작 시민에게 필요한 ‘종합적인 정보와 상담’ 대신 문의 건에 한정해 대답을 하는 것만이 걸러지고 측정될 뿐이다.

건보콜센터의 경우 공공기관 중 국민 개개인의 정보를 가장 많이 보유, 관리하는 기관인 만큼, 정보에 대한 종합적인 접근이 가능하다. 정보에서 소외되어 있는 계층은 자신이 무엇을 알지 못하는지, 무엇을 알아야 하는지에 대한 정보에서조차 소외되어 있는 상태이기 때문에 ‘단순 민원’으로 인입될 경우라도 개별적인 상황과 조건에 맞추어 포괄적인 상담을 하는 것이 중요하다. 이것이 공공기관인 건보공단에서 수행해야할 핵심적인 공공서비스 중의 하나일 것이다. 그러나 ‘콜업무’가 가치절하되고 외주화되는 것과 함께 고객센터에서 수행할 수 있는 상담의 범위와 능력, 그리고 의무 역시 과소평가된다. 이에 대한 피해와 위험은 시민의 몫으로 전환된다.

4. 소결

건강보험공단은 고객센터 위탁계약의 조건으로 고객센터 운영자가 다른 용역업체로 변경 될 경우에도 업무 공백 최소화를 위해 고용 승계를 의무화하고 있다. 이는 건보고객센터의 업무를 수행함에 있어 숙련도와 고유성을

반증하는 것이기도 하다. 동시에 민간위탁을 통한 효율성과 전문성의 확보가 얼마나 허구적인지를 드러내는 대목이기도 하다. 민간기업의 전문성이란 사실상 개별 노동자들의 숙련도에 지나지 않으며, ‘기업’이 중요한 것이 아니라 해당 업무의 숙련을 담보한 ‘노동’이 중요하다는 점을 인정한 것이라고 볼 수 있다.

상황이 이렇다면 민간기업에 중간이윤을 보장하고, 개별 노동자에게 ‘질나쁜 노동’을 강제하고 있는 민간위탁 방침을 재고할 필요가 있다.

문재인 정부의 정규직 전환 가이드라인을 살펴보면 1단계 전환대상 비정규직을 기간제, 파견, 용역으로 설정하고 있다.

1단계 대상 중 “용역”은 “계약명칭(용역계약, 위탁계약 등)과 관계없이, 용역 계약시 공공기관에서 인건비를 구체적으로 산정하고 채용하여야 할 근로자 수를 정하는 경우”로 정의하고 있고, “민간위탁근로자”는 “인건비, 채용인원 등을 구체적으로 산정하지 않고 시설 전체나 특정 업무(공공서비스) 등을 포괄적으로 위탁(민간위탁)하는 경우”로 정의하고 있다.

건보고객센터의 경우 도급계약서의 내용을 살펴보면 인건비와 채용인원등을 구체적으로 산정하고 있을 뿐만 아니라, 개별 인원들의 업무성과를 일일/주/월/년 단위로 세부화해 관리하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 정부의 전환대상 중 1단계에 해당함에도 불구하고, 건보콜센터는 3단계 대상인 ‘민간위탁’으로 오분류되어 있다.

이는 건강보험공단이 자의적으로 ‘민간위탁’으로 분류한 것으로, 이러한 분류에 대해 정부의 가이드라인이 개별 기관의 자율로 판단하도록 했기 때문이다. 즉 정규직 전환을 회피하기 위한 ‘의도된 오분류’가 사실상 허용된 셈이다. 이러한 문제로 공공부분의 최초 콜센터이자 최대 콜센터인 건보콜센터는 여전히 외주화된 상태에 놓여있다.

건보콜센터의 사례는 '생명·안전업무'라는 논란 이전에 '의도된 오분류'로 인해 정규직 전환이 부정된 경우이다. 그러나 앞서 살펴본 바대로 공공적 가치가 충분한 업무가 외주화 되었을 경우, 공공적 가치는 원·하청 구조에서 단절되며, 하청 노동은 성과와 효율성 중심으로 재편된다. 특히 건보콜센터의 경우 국민 전체를 대상으로한 정보를 수집·운용하고 있어, 매우 광범위한 정보를 취급하는 부문 자체를 아웃소싱한다는 것에 대한 근본적인 재검토가 이뤄져야 할 것이다.

제4절 청주시 생활폐기물 수집·운반

1. 생활폐기물 수집·운반 업무의 민간위탁

지방자치단체 민간위탁((Contracting-out)은 저렴한 행정비용으로 행정서비스를 공급하기 위해, ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조제3호에 따라 ‘지방자치단체의 사무를 공무원을 통해 직접 처리하는 대신 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그 명의로 책임하에 수행하도록 하는 것’을 말한다.

〈지방자치법〉 제104조 제3항에 따라 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 특정 업무를 위탁할 수 있도록 정하고 있다. 이에 따라 전국의 지방자치단체는 ‘민간위탁 기본조례’ 등을 제정·운영 중에 있다(감사원, 2020).

민간위탁은 민영화 전략의 하나로 정부가 생산하고 전달하던 공공서비스에 관한 역할을 공무원 대신 민간 또는 비영리조직과 계약을 통해 관련 업무를 이전하는 것이다. 공공서비스의 공급주체가 정부에서 민간으로 이전하지만, 공급의 책임이 여전히 정부에게 있다는 것이 민영화와 다른 점이다.

한국사회에서 생활폐기물 수집·운반 업무의 민간위탁은 1980년대를 전후로 도입되었다. 초기에는 시장과 아파트단지를 중심으로 이뤄지다가 1997년 외환위기 이후 확대되기 시작했다. 당시 행정안전부가 1998년 12월 각 지자체에 ‘자치단체사무의 민간위탁추진지침’을 보냈으며, 이 과정에서 ‘행정개혁=민간위탁’이라는 정당화가 성립되었다(이삼주 외, 2003).

1) 고용형태별·업무분야별 현황(2019년 기준)

2019년 5월 행정안전부 조사에 따르면 생활폐기물수집운반에 종사하는 환경미화원은 전체 36,330명으로 지자체 직영 공무원이 16,452명으로 전체 45.3%를 차지하고 있으며, 민간위탁의 경우 19,878명으로 전체 54.7%로 민간위탁 소속 노동자들이 직영에 비해 더 많다는 것을 알 수 있다.

구 분	합 계	직·공·영		민간 위탁	
		환경미화원수	비율	환경미화원수	비율
합 계	36,330	16,452	(45.3%)	19,878	(54.7%)
서울	5,745	2,357	(41.0%)	3,388	(59.0%)
부산	2,868	1,078	(37.6%)	1,790	(62.4%)
대구	1,917	1,130	(58.9%)	787	(41.1%)
인천	1,849	943	(51.0%)	906	(49.0%)
광주	873	467	(53.5%)	406	(46.5%)
대전	1,173	914	(77.9%)	259	(22.1%)
울산	652	240	(36.8%)	412	(63.2%)
세종	134	62	(46.3%)	72	(53.7%)
경기	8,509	2,563	(30.1%)	5,946	(69.9%)
강원	1,658	912	(55.0%)	746	(45.0%)
충북	1,141	542	(47.5%)	599	(52.5%)
충남	1,564	649	(41.5%)	915	(58.5%)
전북	1,811	756	(41.7%)	1,055	(58.3%)

전 남	1,626	1,339	(82.3%)	287	(17.7%)
경 북	2,281	1,443	(63.3%)	838	(36.7%)
경 남	2,183	758	(34.7%)	1,425	(65.3%)
제 주	346	299	(86.4%)	47	(13.6%)

[표 34] 생활폐기물수집운반 고용형태별 현황(2019년 기준, 민주노총 재인용)

구분	합 계	가로 청소			일반 쓰레기			음식물 쓰레기			재활용 대형폐기물		
		합계	직·공영	민간 위탁	합계	직·공영	민간 위탁	합계	직·공영	민간 위탁	합계	직·공영	민간 위탁
합계	36,330	12,455	9,968 (80%)	2,487 (20%)	10,694	3,393 (32%)	7,301 (68%)	5,301	980 (18%)	4,321 (82%)	7,880	2,111 (27%)	5,769 (73%)
서울	5,745	2,157	1,806 (84%)	351 (16%)	1,217	- (0%)	1,217 (100%)	787	- (0%)	787 (100%)	1,584	551 (35%)	1,033 (65%)
부산	2,868	996	977 (98%)	19 (2%)	795	71 (9%)	724 (91%)	525	- (0%)	525 (100%)	552	30 (5%)	522 (95%)
대구	1,917	590	590 (100%)	- (0%)	586	301 (51%)	285 (49%)	290	210 (72%)	80 (28%)	451	29 (6%)	422 (94%)
인천	1,849	941	847 (90%)	94 (10%)	429	52 (12%)	377 (88%)	246	16 (7%)	230 (93%)	233	28 (12%)	205 (88%)
광주	873	302	302 (100%)	- (0%)	256	52 (20%)	204 (80%)	212	45 (21%)	167 (79%)	103	68 (66%)	35 (34%)
대전	1,173	478	470 (98%)	8 (2%)	230	230 (100%)	- (0%)	165	165 (100%)	- (0%)	300	49 (16%)	251 (84%)
울산	652	208	189 (91%)	19 (9%)	174	9 (5%)	165 (95%)	119	- (0%)	119 (100%)	151	42 (28%)	109 (72%)
세종	134	44	39 (89%)	5 (11%)	39	- (0%)	39 (100%)	31	17 (55%)	14 (45%)	20	6 (30%)	14 (70%)
경기	8,509	2,999	2,051 (68%)	948 (32%)	2,371	236 (10%)	2,135 (90%)	1,098	123 (11%)	975 (89%)	2,041	153 (7%)	1,888 (93%)
강원	1,658	599	473 (79%)	126 (21%)	526	261 (50%)	265 (50%)	195	32 (16%)	163 (84%)	338	146 (43%)	192 (57%)
충북	1,141	213	165 (77%)	48 (23%)	472	223 (47%)	249 (53%)	171	14 (8%)	157 (92%)	285	140 (49%)	145 (51%)
충남	1,564	517	406 (79%)	111 (21%)	595	163 (27%)	432 (73%)	195	21 (11%)	174 (89%)	257	59 (23%)	198 (77%)
전북	1,811	586	245 (42%)	341 (58%)	599	333 (56%)	266 (44%)	290	46 (16%)	244 (84%)	336	132 (39%)	204 (61%)
전남	1,626	394	335 (85%)	59 (15%)	731	671 (92%)	60 (8%)	232	121 (52%)	111 (48%)	269	212 (79%)	57 (21%)
경북	2,281	726	659 (91%)	67 (9%)	845	473 (56%)	372 (44%)	284	63 (22%)	221 (78%)	426	248 (58%)	178 (42%)

경남	2,183	648	357 (55%)	291 (45%)	638	139 (22%)	499 (78%)	434	86 (20%)	348 (80%)	463	176 (38%)	287 (62%)
제주	346	57	57 (100%)	- (0%)	191	179 (94%)	12 (6%)	27	21 (78%)	6 (22%)	71	42 (59%)	29 (41%)

[표 35] 생활폐기물수집운반 업무분야별 현황(2019년 기준, 민주노총 재인용)
2) 생활폐기물 민간위탁 직고용 추진현황

2021년 6월 정의당 류호정 의원실이 고용노동부에서 제출받은 민간위탁 정규직 전환 현황을 살펴보면 1~2단계 전환 대상인 20만5,918명 가운데 96%에 해당하는 19만8,558명이 전환된 것에 비해 민간위탁의 경우 그 대상 조차 제대로 파악되고 있지 않았으며, 민간위탁 중인 공공기관 94곳 가운데 19곳(20.2%)만이 정규직화를 결정했다. 사무를 기준으로 보면 94곳 공공기관 212개 사무가운데 21개(9.9%) 사무에 대해서만 정규직 전환이 결정됐다²¹⁾.

민간위탁 업무 중에서도 대표적인 위험업무인 생활쓰레기 수집·운반 업무의 정규직 전환은 더 심각하다. 아래 <표>를 보면 민간위탁 소속 노동자 21,486명 중 147명만 직영으로 전환되어 0.39% 비율에 그치고 있다. 지자체 별로 보면 서울의 경우 단 3명만이 직영으로 전환되었으며, 강원 126명, 충남 12명, 전남 6명이 민간위탁에서 직영 소속으로 전환되었다.

지자체	합계	직영		민간위탁		민간위탁->직영	
		전환 완료					
		인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)	인원(명)	비율(%)
계	37,460	15,974	42.6	21,486	57.4	147	0.39
서울	6,250	2,540	40.6	3,710	59.4	3	0.05
부산	2,893	1,080	37.3	1,813	62.7		

21) 한겨레, '공공부문 민간위탁 정규직화, 9.9%에서 멈췄다', 2021.6.28.

대구	1,914	1,156	60.4	758	39.6	.	.
인천	1,688	800	47.4	888	52.6	.	.
광주	911	308	33.8	603	66.2	.	.
대전	1,054	554	52.6	500	47.4	.	.
울산	680	236	34.7	444	65.3	.	.
세종	142	68	47.9	74	52.1	.	.
경기	8,824	2,538	28.8	6,286	71.2	.	.
강원	1,736	993	57.2	743	42.8	126	7.26
충북	1,188	555	46.7	633	53.3	.	.
충남	1,413	441	31.2	972	68.8	12	0.85
전북	1,874	761	40.6	1,113	59.4	.	.
전남	1,645	1,094	66.5	551	33.5	6	0.36
경북	2,351	1,497	63.7	854	36.3	.	.
경남	2,209	713	32.3	1,496	67.7	.	.
제주	688	640	93.0	48	7.0	.	.

[표 36] 민간위탁 직고용 추진현황(2021년, 류호정 의원실)

생활폐기물 수집과 운반은 대표적인 위험 업무이자, 공공의 필요에 의한 업무임에도 불구하고 민간위탁에서 직접고용으로 전환 추진이 더딘 이유는 이른바 ‘환경미화원’으로 명명되어온 직종이 단순하고 노동집약적인 업무라는 인식, 그로부터 민간 위탁이 타당한 직종이라는 인식이 존재한다.

생활폐기물서비스는 대표적인 경성서비스(hard service)로 다른 공공서비스에 비해 경쟁이 존재하고, 단순노동집약적인 성격을 가지며, 성과측정이 용이하다는 측면에서 민간위탁에 적합한 조건을 가지고 있다.(김효주 외, 2011)

그러나 생활폐기물 수집·운반 업무는 시대가 변화하면서 노동의 특성 또한 변화할 뿐만 아니라 오랜 시간 ‘환경미화’라는 이름에서 알 수 있는 것처럼 해당 노동의 중요성이 간과되어왔을 뿐만 아니라, 대표적인 노동집약적 노동으로 간주되어 그 위험이 ‘자연화’된 역사가 존재한다.

청주시의 생활폐기물 민간위탁 노동자의 실태와 위험의 메커니즘을 살펴보면 노동과정이 민간위탁이라는 형태 하에 어떻게 위험을 방치, 증폭시키는지를 살펴볼 것이다.

2. 청주시 생활폐기물 민간위탁 노동자들의 위험

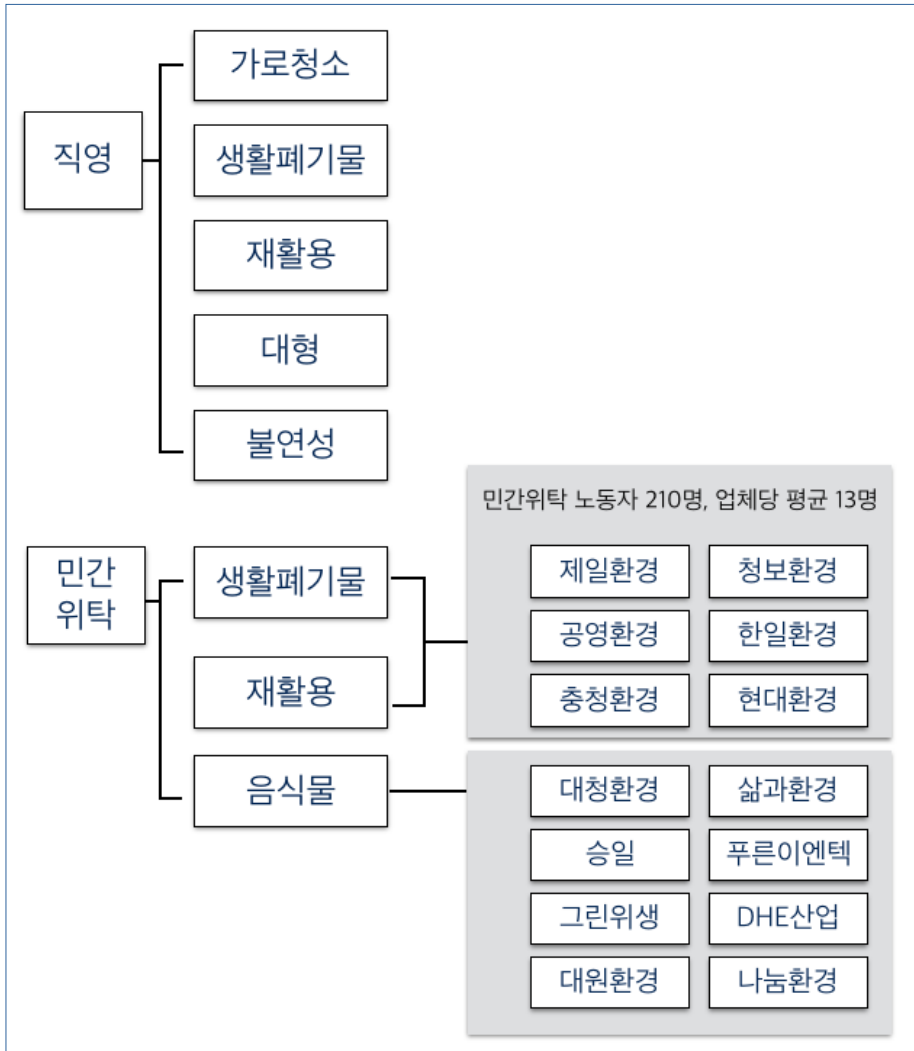
1) 민간위탁 현황

청주시는 관내에서 발생하는 폐기물 수집·운반 중 가로청소, 생활폐기물 일부, 재활용 일부, 대형, 불연성(매립용)을 직영에게, 생활폐기물, 음식물, 재활용을 민간업체에 대행시켜 처리하고 있다. 직영과 민간위탁의 비율은 2019년 기준 직영 노동자가 278명으로 59%, 민간위탁 노동자가 193명으로 41%를 차지한다.

순 번	시 군	계	환경미화원 수(명)		
			직 영 (공무직)	대 행 (민간위탁)	비율(직영/대행)
	계	1,130	541	589	47.8%/52.2%
1	청주시	471	278	193	59%/41%
2	충주시	176	88	88	50%/50%
3	제천시	111	65	46	58.5%/41.5%
4	보은군	33	-	33	대행 100%
5	옥천군	37	-	37	대행 100%
6	영동군	51	37	14	72.5%/27.5%
7	증평군	34	6	28	17.6%/82.4%
8	진천군	62	-	62	대행 100%
9	괴산군	35	23	12	65.7%/34.3%
10	음성군	76	-	76	대행 100%
11	단양군	44	44	-	직영 100%

[표 37] 충북도 환경미화원(직영/위탁) 현황(2019, 충북도의회)

아래 <그림>에서 보는 것처럼 민간위탁의 경우 음식물 쓰레기 전체, 생활 폐기물과 재활용의 대부분을 맡고 있으며, 총 16개 업체에 3개 영역의 업무를 쪼개어 위탁하고 있다. 민간위탁 전체 인원인 210여명으로, 각 업체당 평균 13명이다. 이는 각 업체별 업체소장과 관리직을 포함한 인원으로서 실제 투입인원은 이보다 작다.



[그림 160] 청주시 생활폐기물 수집·운반 직영, 민간위탁별 업무현황

영세한 업체들이 관련 업무를 맡게 된 이유는 민간위탁으로 인한 ‘시장의 형성’, 즉 업체간의 경쟁을 통해 전문성 있는 업체들이 다수 형성되어 있다기

보다는 오히려 영세한 사업체의 난립이 정부주도로 이뤄지고 있다고 볼 수 있다.

청주시의 ‘용역 전자입찰 공고’에 따르면 “1개 사업자가 1구역에서 6구역 까지 모두 입찰에 참여는 할 수는 있으나, 효과적인 생활폐기물 수집·운반을 위하여 1개 업체가 1개 구역에 한하여 낙찰자로 선정되도록 제한합니다.” 라고 입찰자의 자격을 제한하고 있다. 그러나 기존 업체의 수거 이력에 가점을 주는 계약제도로 인해 신규 업체의 진입이 사실상 봉쇄되어 있어 십 수 년간 몇몇 업체가 대행계약 수주를 사실상 독점해오고 있다(김철 외, 2019). 이러한 영세사업체의 난립은 지자체가 14개에 달하는 예산 집행 내역을 제대로 관리, 감독하기 어렵게 만들 뿐만 아니라 생활폐기물 수거업무의 질적 하락과 노동자의 작업환경 및 노동조건을 악화시키는 것과 관련이 있다.

2) 왜 야간작업은 지속되는가?

(1) 야간작업의 위험

청주시 생활폐기물 민간위탁 노동자들이 작업 중 가장 위험한 것으로 꼽은 것은 “야간노동”이다. 야간노동시에 작업상의 위험이 증폭된다.

“야간에 일하는 게 가장 힘들어요. 야간이니 잘 보이지가 않아요. 랜턴을 주기는 하지만 기본적으로 시야 확보가 잘 안됩니다. 오늘도 발 옆이 찢어졌어요. 들다보면 쓰레기 안에 뽕족한 게 있으면 그대로 나가니까. 유리나 칼도 나가고, 철판조각, 오텩꼬치, 이쑤시개 같은 것에 찢리기 쉬운데 야간은 더 많이 그렇습니다.”

생활폐기물 수거 과정에서 뽀족하거나 날카로운 것에 쉽게 베이고, 오염물질에 감염되기 쉬운 작업인데 야간에 작업을 수행하게 되면 위험 물질을 더욱 식별하기가 어렵기 때문에 별 수 없이 그대로 베인다.

특히 여름철 작업의 경우, 옷이 얇기 때문에 더 많은 위험에 노출된다.

또 다른 야간작업상의 위험은 재활용 운반차량의 경우 노동자가 차량 위에 올라가서 재활용을 쌓는 작업을 하게 되는데, 덮개가 다 덮이지 못하고 덮개를 세울 정도로 쌓는 것을 기본으로 하고 있다. 대부분 압축차량을 많이 사용하고 있는데, 2020년 10월 기준으로 재활용품 수거 차량 10,352대 중 압축차량은 3,460대로 33.4%가 압축차량이다. 압축차량 뿐만 아니라 재활용 운반용 카고차량은 일반 수거차량보다 한 번에 많은 양을 실을 수 있다는 이유로 사용되고 있는데, 이러한 재활용 수거작업 시 아래 <그림>처럼 노동자들의 작업높이가 전선이나 신호등에 근접하고 있고, 작업 중에만 올라가 있는 것이 아니라 그 상태로 이동과 정지를 반복하고 있어 매우 위험하다.



[그림 161] 청주시 민간위탁노동자들의 재활용 수거작업(1)



[그림 162] 청주시 민간위탁노동자들의 재활용 수거작업(2)

○ 야간노동상의 위험

안전보건공단(2018) 분석에 따르면 2015~2017년 3년간 환경미화원의 산업재해자는 1,822명으로 직영의 경우 824명으로 전체 재해자의 45.2%이고 민간위탁의 경우 998명으로 54.8%에 이른다. 생활폐기물 수거, 운반과 관련

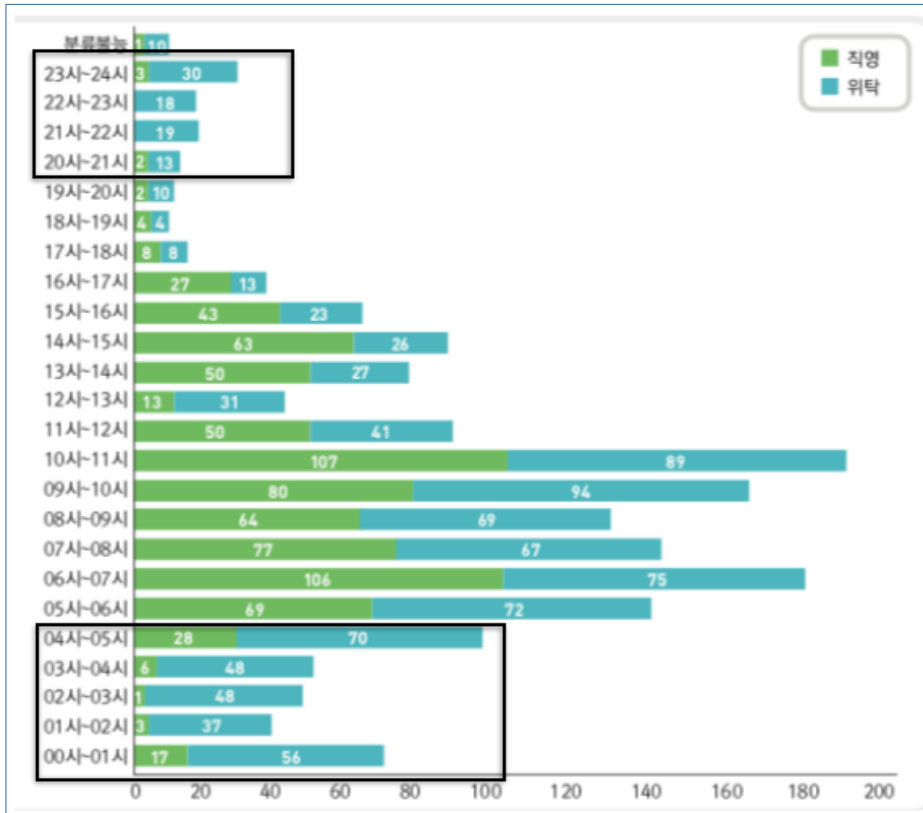
한 노동이 직영과 민간위탁 모두에서 높은 재해자수를 발생시키고 있으면서 직영에 비해 민간위탁의 산재 발생율이 좀 더 높은 것으로 나타났다.

특히 민간위탁 노동자의 사고 사망자 수는 직영노동자 2명임에 비해 16명에 달했는데, 사망사고 중 야간에 발생한 사망건수는 5건에 달한다.

위탁업체 노동자의 사망자가 많은 이유로는 가로청소 등 경미한 작업은 직영이 맡았고, 주로 주간작업을 하는 반면에 사고가 많이 발생하는 일반 쓰레기, 음식물, 재활용품 및 대형폐기물 수집·운반이 주로 민간업체로 외주화되고 있을 뿐만 아니라 주요 야간작업과 새벽작업으로 수행되고 있기 때문으로 분석하고 있다(안전보건공단, 2018).

전반적으로 직영 소속 노동자들의 산재사고율 역시 높은 수치를 나타내고 있는 반면 사망률에 있어서는 큰 차이를 보이고 있다. 이는 생활폐기물 노동 자체가 고위험 업무라는 의미를 포함하지만, 음식, 일반쓰레기, 재활용과 같은 위험도가 상대적으로 높은 업무가 외주화되었다는 점을 고려한다면 민간에서 산재를 은폐하는 수치는 더 많을 것으로 예상된다.

특히 사망사고로 이어지는 중대재해가 민간위탁 노동자에게 높은 발생률을 보이고 있고, 특히 야간작업 중의 사망사고가 16건 중 5건에 이르고 있어 이에 대한 심각성은 별도로 다룰 필요가 있다.



[그림 164] 발생시간대별 산재사고 현황(2015~2017년, 안전보건공단)

발생시간대별 산재사고 현황에서 야간·새벽 작업시간대인 저녁 8시에서 새벽 5시까지의 산재현황을 살펴보면, 이 시간대에 직영의 산재는 60건인데 반해 민간위탁의 경우 339건으로 야간시간대에 민간위탁 노동자들의 사고가 급격히 증가한다.

이는 아래에서 살펴볼 환경부의 생활폐기물 노동자들을 대상으로 한 ‘주간 작업 지침’이 직영을 우선으로 시행되고 있어 민간위탁 노동자들이 주로 야간작업을 여전히 수행하고 있다는 것에 따른 결과이다.

(3) '종이호랑이'로 만들어진 정부의 법·제도

2019년 3월6일 환경부는 “환경미화원 낮에 일한다...작업안전 지침 마련”이라는 제하의 보도자료를 배포했다.

이는 2017년, 2018년 연이어 환경미화원 노동자가 사망함에 따라 관계부처 합동으로 ‘환경미화원 노동환경 개선방안’을 2018년 8월 8일 내놓은 것에 대한 후속 발표였다.

우선 2018년에 발표한 ‘환경미화원 노동환경 개선방안’에는 가장 중요하게 주간근무원칙을 확대하며, 이를 위해 2018년 38%에서 2019년 50%의 목표치를 제시하고 있다.

적용대상은 일반쓰레기 수집·운반, 가로청소, 음식물쓰레기 수집·운반, 재활용품·대형폐기물 수집·운반에 종사하는 4만3천명 노동자이며, 직영과 민간위탁을 포괄하고 있다.

환경부가 생활폐기물 수집운반 노동을 주간작업으로 전환하려는 이유는 위의 사고사례처럼 야간근무시에 폐기물에 찰리는 등의 위험과 교통사고와 같은 위험이 높기 때문이다.

일례로 경기도 의왕시의 경우 2011년부터 새벽2시부터 오전10시까지 수행하던 생활폐기물 수집운반업무를 오전6시부터 오후3시까지로 변경한 후 산재 발생건수가 43%로 감소했다고 환경부가 발표했다(2008~2010년까지 7건에서 2015~2017년 사이 4건으로 줄어듦).

이에 따라 <폐기물관리법 시행규칙> 제16조의3(생활폐기물 수집·운반 관련 안전기준 등)이 2019년 12월 31일자로 신설되었다.

제16조의3(생활폐기물 수집·운반 관련 안전기준 등) ① 법 제14조의5 제1항에 따른 안전기준(이하 “안전기준”이라 한다)을 적용해야 하는 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제14조제1항 본문에 따라 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 생활폐기물을 수집·운반하는 경우
2. 법 제14조제2항에 따라 생활폐기물의 처리를 대행받은 업체가 생활폐기물을 수집·운반하는 경우

② 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다음 각 호의 안전기준을 준수해야 한다.

1. 청소차량에 다음 각 목의 장치를 모두 설치·운영할 것
 - 가. 청소차량에 의한 사고를 예방할 수 있는 후방영상장치
 - 나. 비상시 환경미화원이 적재 장치의 작동을 제어할 수 있는 안전멈춤바 및 양손 조작방식의 안전스위치
2. 안전화, 안전조끼, 장갑 등 보호장구를 환경미화원에게 지급할 것
3. 다음 각 목의 조치를 할 것. 다만, 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 폐기물을 시급하게 처리할 필요가 있거나 주민 생활에 중대한 불편을 초래할 우려가 있는 등 해당 지방자치단체의 조례로 정한 사유에 해당하는 경우에는 그렇지 않다.

가. 주간작업을 원칙으로 할 것

나. 3명(운전자를 포함한다)이 1조를 이루어 작업하는 것을 원칙으로 할 것

다. 폭염·강추위, 폭우·폭설, 강풍, 미세먼지 등으로부터 환경미화원의 건강 피해를 예방하기 위하여 작업시간 조정 및 작업 중지 등 필요한 조치를 할 것

[본조신설 2019. 12. 31.]

그러나 주간작업을 규제하는 것이 아니라, '주간작업을 원칙으로 할 것'으로 명문화하면서 야간노동에 대한 규제는 애초부터 종이호랑이로 만들어지게 된다.

환경부는 환경미화원에 대한 종합적인 안전작업 지침을 마련하면서 특히 '야간노동'의 위험성을 인지하고 이를 법으로 규제하는 방안을 가장 중요한 제도로 설정했다고 대대적으로 홍보한 것과는 달리 '출근시간대 혼잡으로 인한 주민불평, 일부 상가지역 주차차량으로 인한 청소작업 불편 등이 초래될 수 있는 점을 감안, 지자체로 하여금 주간근무의 필요성과 주민들의 협조사항을 사전에 홍보, 안내하는 노력을 병행'하는 것을 통해 '주간작업의 구체적인 시간대 설정은 작업현장 여건을 고려하여 노사협의, 주민의견수렴 등을 거쳐 지자체의 청소계획으로 결정하도록 했다'(환경부, 2019).

그러나 아래 보도내용처럼 경기도의 경우처럼 3인1조 작업과 주간작업을 회피하기 위해 지자체 조례를 개정하는 경우가 나타났으며, 주간작업을 전환하는 경우도 교통사고 등 야간작업상의 위험이 큰 민간위탁 업무를 우선하는 것보다는 직영이 수행하는 업무를 중심으로 전환되고 있는 실정이다.

폐기물관리법 시행규칙 제16조의 3(생활폐기물 수집·운반 관련 안전기준 등)이 지난해 연말 개정되면서 주간작업과 3인 1조(운전자 포함)을 원칙으로 하되 지방자치단체가 조례 재·개정을 통해 예외로 정할 수 있도록 했다.

하지만 경기도 31개 시·군 가운데 17곳의 시·군이 환경미화원 안전사고 예방을 위한 작업안전 지침 중 하나인 주간작업 전환이나 3인 1조 작업을 안 하기 위해 조례개정을 추진하고 있는 것으로 나타났다. 이는 정의당 이은주 의원(국회 행정안전위원회)이 경기도로부터 받은 올해 8월 31일 기준 환경미화원 안전기준 및 작업안전수칙 준수 현황을 분석한 결과다.

주간작업과 3인 1조 작업은 야간과 새벽 어두운 환경에서 일어나는 안전사고를 막기 위한 취지로 시행규칙상 명시가 됐다. 하지만 지방자치단체가 조례 재·개정을 통해 예외로 정할 수 있도록 했다. 이 때문에 예산상의 이유 등을 들며 주간작업, 3인1 조 작업전환을 하는 대신 조례개정을 추진하는 지자체들이 많다는 지적이다.

- 소비자경제, '경기도 환경미화원 주간작업, 3인1조 작업 안하러 조례개정 추진. 2020.10.19.

(4) 청주시 민간위탁 노동자들은 왜 다시 야간작업을 하게 되었나?

청주시는 직영의 경우 주간근무로 전환한 상태이고, 민간위탁의 경우 과업 지시서 상 동절기(11월~3월)에는 05시 출근, 하절기(4월~10월)에는 03시부터 작업하도록 되어 있다.

④ 수집·운반차량의 운행은 동절기(11월~3월) 05시, 하절기(4월~10월) 03시부터 실시하되, 아침 출근시간(07:00~09:00)의 교통 소통에 지장을 주지 않도록 한다. 단, “대행업체”가 대행업무 수행시간을 변경하고자 할 때에는 “발주기관”의 사전 승인을 받아야 하며, 특별한 사유가 있을 때는 “발주기관”의 승인을 받아 조기작업을 한 후 휴무할 수 있다.

- 청주시 생활폐기물 수집·운반 대행 과업지시서(1구역~6구역)

그러나 현실은 과업지시서에 제시된 출근시간이 지켜지지 않고 있다. 대신 수행시간 변경시 민간업체가 청주시와 사전 승인을 받도록 되어 있고, 사전 승인을 전제로 조기작업을 한 후 휴무할 수 있다는 조항이 악용되고 있었다.

즉 작업시간을 동계, 하계로 나누어 정해졌으나, 민간업체와 시와 조절하는 과정에서 03시 근무를 앞당겨 12시부터 근무하게 하는 경우가 발생하고 있었다.

A업체의 경우 2년 전에 노동자들이 주간근무를 요청하며 새벽 5시 근무를 시도했으나 일주일 시행 후 다시 새벽 3시로 앞당겨졌다. 주간근무를 협의했음에도 불구하고 다시 새벽 출근으로 되돌아간 이유에 대해 노동자들은 각 업체별 노동자들 사이에서 “더 빨리 출근하기”경쟁이 붙었다고 이야기한다.

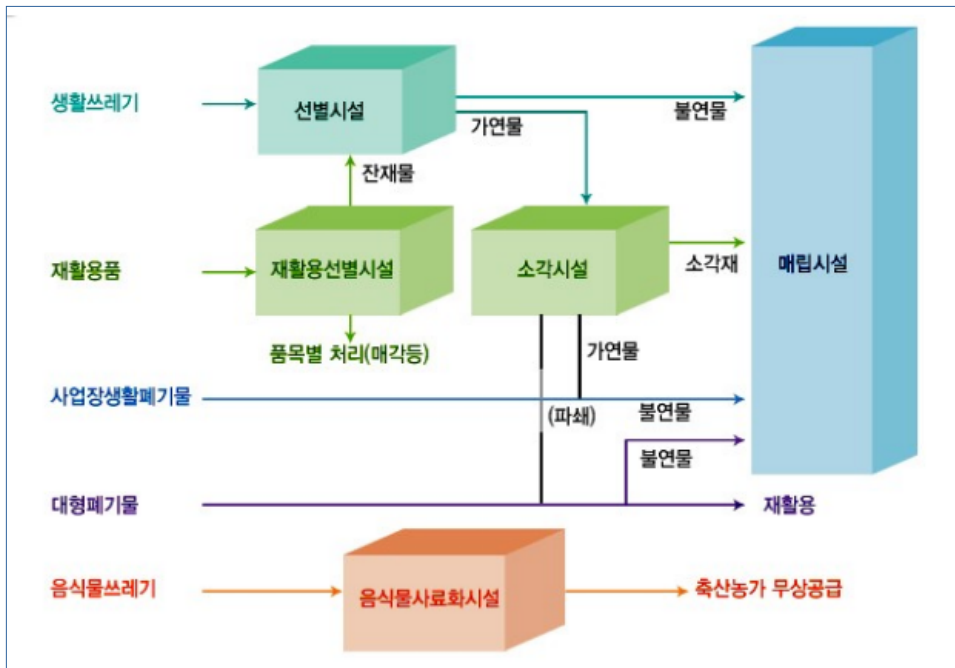
그렇다고 노동자들은 더 빨리 출근한 만큼 더 빨리 퇴근한 것도 아니었다. 퇴근시간은 앞당겨지지 않았다. 그럼에도 불구하고 왜 더 빠른 출근, 새벽시간대에서 야간시간대로 거슬러 올라간 것일까?

○ ‘자원순환’ 시대, 쓰레기 처리의 대형화와 복잡화 그리고 외주화

오늘날 쓰레기의 처리는 단순하게 쓰레기를 치우고 매립·소각하던 시대에서 폐기물 발생을 최대한 억제하고, 폐기물에 대해서는 재사용 또는 재생이용을 적극적으로 추진하는 ‘자원순환’ 개념으로 변화·확장되고 있다.

이에 따라 쓰레기를 운반하는 과정에서 분류가 중요해지며, 이러한 폐기물 분류에 따른 처리시설의 다양화와 대형화가 동시에 이뤄지고 있다. 이러한 쓰레기 처리 및 재활용 정책의 변화에 따라 환경관리원(환경미화원)의 작업 환경 역시 대형화, 복잡화 되고 있다. 이와 함께 IMF 이후 공공부문 구조조정의 일환으로 추진된 생활폐기물 업무의 민간위탁이 교차하면서 노동자들의 위험이 새롭게 구조화되고 있다.

김신범 외(2010)는 존슨(Jonsson)을 인용하면서 쓰레기의 처리과정의 복잡성의 증가, 민영화의 증가, 처리 비용의 증가, 국제화의 증가라는 네 가지 새로운 트렌드를 이야기한다. 이 중 복잡성의 증가란 쓰레기 재활용을 위한 중간처리와 선별과정이 늘어나는 것을 뜻한다. 최근에 새로 도입되는 폐기물 처리 시설들(퇴비공장, 폐기물 선별장 등)은 예전에 비해 거대 공장과 같은 형태를 갖게 되는데, 이 안에서 일하는 노동자의 건강상의 문제나 민간위탁 등으로 대다수 불안정한 고용조건에서 일하는 노동조건 문제는 ‘자원순환’이라는 담론과 환경정책에서는 배제되어 있는 상황이다.



[그림 168] 쓰레기 처리과정(환경부 공식 블로그)

청주시는 재활용일 경우는 선별장으로 모으고, 생활쓰레기는 소각장, 음식물은 자원화 시설로 보내진다. 선별장의 경우 민간업체가 위탁 운영하고 있는데, 독립채산제로 운영되고 있어 인력을 필요한 만큼 고용하지 못하고 있는 데다가 대부분 저임금의 여성 고령 노동력을 활용하고 있다.

수거한 재활용을 처리하는 시설의 규모와 인력이 턱없이 부족하다보니, 생활폐기물을 수거한 후에도 개별 선별장이나 소각장에서 길게는 6시간 넘게 대기하는 시간이 늘어나게 된다. 매립장 역시 마찬가지다. 노동강도는 강하지만 임금수준은 낮기 때문에 적절한 인력을 유지하기 힘든 구조이며, 소각장도 마찬가지다.

즉 중간처리와 선별을 위한 모든 과정에서 각각의 시설운영이 민간에 외주화된 형태로 운영되고 있으며, 수익구조가 담보되지 않아 적절한 인력충원과 규모에 대한 투자가 이뤄지지 않고 있다.

이러한 상황에서 폐기물이 집하되는 시간이 몰리면 대기시간이 엄청나게 늘어나기 때문에 노동자들은 “더 빨리 출근 경쟁”이 붙을 수밖에 없다.

더욱이 소장장, 선별장, 재활용은 직영과 민간위탁업체가 같이 사용하기 때문에 직영과 같은 주간근무시간으로 변경할 경우 대기시간은 더 밀리게 될 수밖에 없다. A업체가 새벽 5시로 출근시간을 옮겼다가 대기시간 지연의 문제로 결국 새벽, 야간근무로 다시 돌아간 이유이다.

또한 새벽 5시부터 작업을 시작하게 되면 수거 및 이동시간이 출근시간과 겹치게 되어 새벽의 작업시간 보다는 더 많은 시간이 소요되기 때문에 단지 근무 시간만 조정한다고 해서 노동자들의 야간노동이 해결될 수 없다. 즉 야간노동을 없애기 위해서는 주간근무 전환에 따른 추가적인 인원과 차량을 더 충원해 주간근무에 따른 늘어난 작업시간분을 충당해야 한다.

상황이 이렇다 보니 민간위탁 노동자들은 평균 2시간 일찍 출근이 관행화 되어 있었다. 청주시와 민간업체에서는 8시간 기준으로 임금을 책정하지만 노동자들은 실제 10시간을 기본 근무시간으로 생각하고 일을 해야 하루에 정해진 물량을 처리할 수 있다고 말한다.

3) 민간위탁 구조와 노동자의 위험

(1) 환경미화원 노동자들의 위험

영국 안전보건청(HSE)에서는 환경미화원이 노출될 수 있는 유해요인들로

분변, 동물의 사체, 쥐, 유해물질(페인트, 세제 등), 자동차 배터리, 혈액이 묻어있는 폐기물들, 깨진 유리나 날카로운 물체 등을 들고 있다. 또한 일상적으로 미생물 분진에 노출되며, 직업성 질환으로는 근골격계질환, 피부질환, 호흡기질환, 소화기 질환 등을 들고 있다.

Table 1. Classification of health hazards and diseases

구분	위험요인 및 관련 작업	건강장해
화학적 요인	- 쓰레기 잔해 등의 각종 분진(석면, 페인트 잔해 등) - 각종 폐기물에 잔존해 있는 위험물질(중금속 등) - 쓰레기 소각 과정에서의 각종 연소 물질 - 청소차량 및 거리차량에서 발생하는 연소 물질	호흡기질환 피부질환
생물학적 요인	- 쓰레기 부패에 의해 발생하는 공기 중 부유 미생물 - 폐기물 수집, 운반, 분류 및 처리 과정에서의 각종 미생물 접촉 - 동물 등의 배설물 및 잔해물(사체 등)	피부질환, 호흡기질환 전염성질환
물리적 요인	- 작업자세, 중량물 등의 인간공학적 요인 - 추운 환경 - 소음, 진동(차량 운전 등)	근골격계질환
조직적 요인	- 불규칙한 식사시간 - 심야 노동 - 고용불안 - 과도한 노동강도	소화기질환 스트레스

Journal of Environmental Health Sciences, Vol. 36(3)

[그림 169] 환경미화원 노동자들의 건강상의 위험 및 질병 분류(김신범, 2010)

또한 안전사고로는 교통사고, 압축기 등에 의한 협착, 날카로운 물체에 의한 자상, 중량물 취급과 무리한 동작에 따른 사고성 요통 등이 있다.

미국에서는 환경미화원이 소방관이나 경찰관보다 사망재해가 높은 직업으로 분류되고 있으며, 특히 차량 불량에 의한 사고가 다수 발생하고 있는데, 이유는 외주화된 민간업체들이 차량 정비를 소홀히 하기 때문으로 알려져 있다. 미국 내 택배회사 차량의 불량률이 10% 미만인 반면, 쓰레기 수거 회사의 차량 불량률은 약 25% 정도에 이른다. 또한 장시간 노동도 문제다. 미국 환경 미화원의 40% 정도는 하루 평균 11시간 이상 근무하고 있었고, 70%의

응답자들은 작업량을 더 늘려야한다는 압박을 받고 있다고 했다(김신범 외, 2010).

한국사회의 지자체 생활폐기물 노동자들 역시 장시간 노동에 노출되어 있었다. 최서연(2019)이 조사한 바에 따르면, 직영의 경우 10시간 근무자가 39.8%로 높게 나타났으며, 민간위탁의 경우 9시간 25.8%, 10시간 10%로 나타나 직영과 위탁 모두 장시간 노동을 수행하고 있었다.

(2) 산재통계 조차 없는 ‘환경미화원’의 산업재해

2020년 충북도의회가 발주한 연구용역에서는 이와 같은 산재통계 상의 문제를 아래와 같이 지적하였다²²⁾.

○ 산재통계 상의 문제(충북도의회 보고서 중)

(1) 통계 자료 부족

○ 산업재해 현황에서 쓰레기 수거 업무는 산업별 산업재해 현황 중 기타의 사업으로 분류되어 있음.

22) 충북도의회는 생활폐기물 노동자의 잇따른 산재사망 소식이 언론에 보도되자 충북도 지역의 환경관리원 노동자들의 산업재해 및 산재은폐 실태를 별도로 조사하기로 결정한 바 있으나, 정부 당국과 지자체로부터 청주시 노동자들의 산재통계를 데이터를 구할 수 없어 구체적인 산재통계를 추출할 수 없었다는 내용이 나온다. 관련 보고서는 한재학(2020), 충북 기초지자체 생활쓰레기 수거업체 노동자의 산재 현황파악 및 근절방안 :민간위탁을 중심으로, 충북도의회 산업경제위원회.

연 도	전 산업	광 업	제조업	건설업	전기가스 수도업	운수창고 통신업	임 업	어 업	농 업	금융 보험업	기타의 사업
2017년	89,848	1,897	25,321	25,649	87	4,249	1,124	59	555	312	30,595
2018년	102,305	2,225	27,377	27,686	108	5,291	1,041	66	648	358	37,505
증감 (%)	12,457 (13.86)	328 (17.29)	2,056 (8.12)	2,037 (7.94)	21 (24.14)	1,042 (24.52)	-83 (-7.38)	7 (11.86)	93 (16.76)	46 (14.74)	6,910 (22.59)

<표> 2017, 2018 업종별 산업재해 현황

○ 기타의 사업은 아래의 표로 나눌 수 있고, 쓰레기 수거업은 민간부분은 위생 및 유사서비스업, 공공에서 진행되는 부분은 국가 및 지방자치단체의 사무로 되어 있음.

구 분	사업장수	근로자수	재해자수	천인율
소계	1,678,961	10,058,930	37,505	3.73
건물 등의 종합관리사업	117,982	826,378	4,118	4.98
위생 및 유사 서비스업	14,980	122,488	1,176	9.60
기타의 각종사업	462,270	2,150,360	12,483	5.81
해외파견자	4,870	45,837	27	0.59
전문기술 서비스업	140,428	1,133,497	975	0.86
보건 및 사회 복지사업	149,944	1,550,008	3,670	2.37
교육서비스업	54,305	325,317	605	1.86
도·소매 및 소비자 용품수리업	511,314	2,050,786	6,939	3.38
부동산업 및 임대업	51,677	129,366	214	1.65
오락·문화 및 운동관련사업	39,795	274,751	1,003	3.65
국가 및 지방자치 단체의 사업	32,434	475,963	3,594	7.55
사업서비스업	98,788	952,942	2,665	2.80
주한미군	174	21,237	36	1.70

<표> 기타의 사업 현황

○ 위생 및 유사 서비스업과 국가 및 지방자치 단체의 사업은 전체 산업 재해 중 천인율(1000명당 사고를 당하는 인원)이 1,2위를 다투고 있을 뿐만 아니라 종사하는 인원 합이 60만명을 넘고 있음. 해당 사안을 통계청에 문의한 결과 세부 통계는 다루지 않음. 즉, 산업재해에 세부사항을 알 수 없음.

○ 이후 산업안전보건공단, 고용노동부, 근로복지공단, 청주시 등 각종 기관에 문의한 결과 청소 노동자의 산업 재해 통계는 존재하지 않음. 또한 민간

위탁 회사에서 근로복지 공단에 사업 신고 유형에 따라 산업재해 처리 사업 분류가 달라질 수 있음.

한국의 산재통계에서 ‘환경미화원’ 직종으로 산재사고 통계자료는 존재하지 않는다. 아래 <표>의 경우 류호정 의원실이 안전보건공단에 요청하여 별도로 추출한 통계이다(2015~2017년 통계는 기존 발표된 자료임).

안전보건공단은 “<사고 개요> 분석을 통해 ‘청소원 및 환경미화원’ 산업재해로 추정되는 건에 대하여 지자체 확인을 거쳐 작성한 자료를 제출”한 것이라고 밝혔다.

그 동안 환경미화원 노동자들의 위험과 안전에 대한 연구가 부족한 상황에서도 진척되었음에도 불구하고 관련 통계조차 반영이 안 되는 현실은 환경미화원 노동자들 위험이 체계적으로 관리감독이 이뤄지지 않고 있다는 것을 드러내준다.

구분	재해자수			사고 사망자 수		
	전체	직영	위탁	전체	직영	위탁
2015년	597	293	304	8	2	6
2016년	641	293	348	6	-	6
2017년	584	238	346	4	-	4
2018년	558	186	372	8	1	7
2019년	790	392	398	6	1	5
2020년	857	481	376	5	4	1
합계	4,027	1,883	2,144	37	8	29

[표 40] 최근 6년간 생활폐기물 수집·운반업무 산재현황(안전보건공단)

위의 <표>를 보면 전체 생활폐기물 수집·운반 노동자는 6년간 37명이 사망했으며, 직영이 8명, 민간위탁이 29명 사망했다. 단순 수치상의 비교만 보면 민간위탁 노동자의 사망률이 약 3.7배 가량 더 높다.

반면 전체 재해자수는 지난 6년간 4,027명으로, 직영의 경우 1,883명, 민간위탁이 2,144명으로, 민간위탁이 1.1배 가량 더 높다. 행정안전부가 2019년 조사한 바에 의하면 직영과 민간위탁 노동자의 비율은 45:55 가량²³⁾ 된다. 실제 연도별 인원대비 사망률과 재해율을 산출하면 이보다 더 높은 차이가 확인될 것이다.

또한 사망사고의 격차에 비해 산재율이 적게 산출된 것은 민간업체에서 산재은폐가 더 많이 일어나고 있다는 것을 추측해볼 수 있다. 김정우(2021)에 따르면 30인 이상 사업체에서 1인상 산재 발생 대비 은폐율은 66.6%로 나타났다. 연구논문에서는 30인 미만 사업체의 경우 산재은폐율은 더 클 것이라고 추정하고 있는데, 생활폐기물 민간업체 중 30인 미만 사업장이 많은 것을 감안하면 민간업체 노동자들의 위험은 더 클 것으로 추정할 수 있다.

산재은폐의 문제는 위험한 업무를 외주화한다는 것으로부터 직접적으로 도출될 수 있는 결과치가 아니다. 이는 원-하청의 '계약'상의 문제에서 어떻게 위험이 이전될 뿐만 아니라 축소 혹은 은폐되는지에 대한 메커니즘에 대한 분석이 필요하다.

다음으로는 청주시 민간위탁 계약상 체결된 '과업지시서'의 세부내용을 바탕으로 외주화된 생활폐기물 노동상의 위험의 메커니즘을 살펴볼 것이다.

23) 2019년 행정안전부 조사에 따르면 생활폐기물수집운반에 종사하는 환경미화원은 전체 36,330명으로 지자체 직영 공무원이 16,452명으로 전체 45.3%를 차지하고 있으며, 민간위탁의 경우 19,878명으로 전체 54.7%이다.

(4) 청주시 생활폐기물 과업지시서와 외주화된 노동

○ 기동수거반

④ “대행업체”는 소속 직원에게 친절, 안전, 업무처리 등에 관한 교육을 월 1회 이상 실시하여 민원 발생을 최소화하고, 민원불편 해소를 위해 기동수거반을 운영하여야 한다.

- 청주시 생활폐기물 수집·운반 대행 과업지시서(1구역~6구역) 제6조

“위탁업체랑 직영이랑 일하는 거 보면 바로 티가 나요. 직영은 여유가 있어요. 위탁은 계속 뛰어다니면서 일을 하죠. 직영하고 위탁하고 생활폐기물 수집을 같이 하는데 직영은 걸어 다니고 위탁은 뛰어다녀요. 직영은 8시간 근무를 하면 돼요. 다 못 돌면 기동반과 같은 여유인력이 돌아요. 우리는 정해진 양을 다 치워야 끝나는 거예요.”

직영과 민간위탁간의 노동강도의 차이는 민간위탁의 경우 업무량에 대한 구체적인 목표량이 정해져있고, 이를 달성하지 못할 시 패널티가 부과되기 때문이다. 또한 인력산정과 여유인력 배정의 문제도 존재한다.

다만 직영 또한 전반적인 노동강도와 인력부족을 겪고 있기 때문에 직영과의 비교를 상대평가 정도로만 판단할 필요가 있다.

위의 과업지시서에 따르면 각 업체는 ‘기동수거반’을 편성하도록 되어 있다. 일종의 여유인력을 한 조로 편성하여 별도로 운영하는 것을 의미한다. 그러나 평균 13명에 불과한 인력에서 기동반을 별도로 운영한다는 것은 불가능

에 가까울 뿐만 아니라, 비효율적이다. 청주시 노동자들은 오히려 쓰레기 처리량으로 목표를 설정하지 말고 시간제로 자신들의 노동을 측정해야한다고 이야기한다.

“업체가 너무 규모가 작다보니 기동반을 운영하는거 자체가 비효율적이고, 힘들다. 오히려 여유인력 보다는 노동기준을 쓰레기 처리량으로 하지 말고 시간제로 해야 한다. 그래야 사고를 줄일 수 있다.”

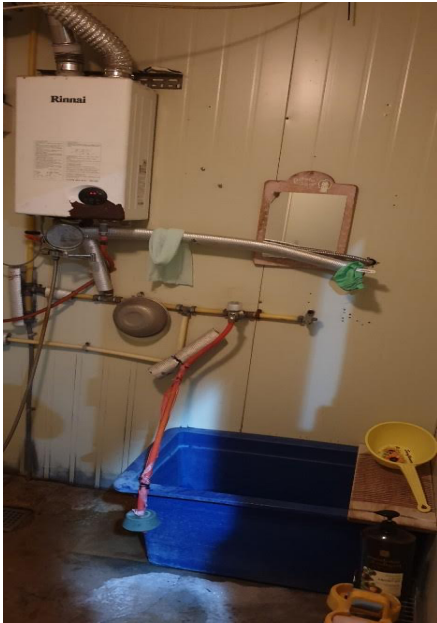
○ 차별적인 샤워장, 휴게시설

⑦ “대형업체”는 샤워장, 휴게시설 등 근로자 복지시설을 설치하여야 한다.

- 청주시 생활폐기물 수집·운반 대행 과업지시서(1구역~6구역) 제6조

이러한 조항들이 실효적이려면 “대형업체는 샤워장, 휴게시설 등 근로자 복지시설을 직영과 차별 없이 설치하여야 한다. 지자체는 해당 시설과 운영을 위해 별도로 지원해야 한다.”라는 조항이 추가되어야 한다. 안전화를 비롯한 안전장비, 샤워장, 휴게실과 같은 복지시설이 단지 ‘지급’되거나 ‘설치’되어야 한다는 규정은 직영과의 차별적 조건을 막아내지 못할 뿐만 아니라 부실한 안전장비로 인해 하청노동자의 위험을 가중시키는 결과를 낳는다.

아래 그림은 직영과 민간위탁의 샤워실, 휴게실을 비교한 것이다.



[그림 172] 민간위탁 샤워실(좌), 직영 샤워실(우)



[그림 173] 탈의실 민간위탁(좌), 직영(우)

“청주시에는 환경관리원센터가 있어요. 직영 노동자들은 그곳으로 출근해서 그곳에서 샤워하고 퇴근해요. 거기에 샤워시설 뿐만 아니라 체력단련장이 있어요. 하지만 민간위탁 업체 노동자들이 센터의 시설을 사용할 수 없을 뿐만 아니라, 사용하려고해도 작업 현장과 워낙 멀리 떨어져 있어 사용을 못해요. 센터의 휴게실도 암묵적으로 직영이 사용하는 휴게실이 있고, 민간위탁 노동자들이 소각장 대기할 때 잠깐 쉬는 가건물 방이 있는데, 거기만 사용할 수 있어요. 대부분의 업체들은 실제 출근하는 곳이 환경관리원하고 너무 멀기도 하고, 그냥 샤워기 하나 마련해 놓은 간이시설이 많아요. 그래서 대부분은 그냥 집에 가서 씻고는 합니다.”

2015년 1월 발표된 '용역근로자 근로조건 보호지침 설명자료'는 "용역업체에게 위생시설(휴게실, 세면·목욕시설, 세탁시설, 탈의시설 등)을 설치할 수 있는 장소를 제공하거나 자신의 위생시설을 용역업체의 근로자가 이용할 수 있도록" 규정하고 있다. 이에 따라 대부분의 용역업체는 휴게실이나 세면시설 등 나름의 위생시설을 갖추고 있으나, 그 규모와 설비가 매우 열악하다.

○ 차별적인 안전장비

구분	지급회수(년)	단가	운전원	수거원	합계	비고
작업복(춘, 하)	2	35,800	71,600	71,600	143,200	
작업복(동)	1	31,900	31,900	31,900	63,800	
방한복	1	45,000	45,000	45,000	90,000	
우의	1	12,600		12,600	12,600	
작업화	2	25,000		50,000	50,000	
장화	1	18,000		18,000	18,000	
안전모	1	5,000	5,000	5,000	10,000	
야광조끼	1	12,000		12,000	12,000	
수건	24	3,000	72,000	72,000	144,000	월/1회 지급
장갑(코팅장갑)	180	280		50,400	50,400	월/15회 지급
면마스크	24	570		13,680	13,680	월 2회 지급
아이젠	1	7,000		7,000	7,000	월 2회 지급
년간금액			225,500	389,180	614,680	
월간금액			18,792	32,432	51,223	

[그림 174] 청주시 생활폐기물 과업지시서 산출서(2018) 중 복리후생비

청주시는 '복리후생비' 중 '피복비' 명목으로 민간대행업체에 안전장비 관련 예산을 지급하고 있다. 정해진 예산과 항목에 따라 작업복, 방한복, 우의, 작업화, 장화, 안전모, 야광조끼, 수건, 코팅 장갑, 면마스크, 아이젠 등의 물품이 정해진 회수만큼 노동자에게 지급되어야 한다.

앞서 2019년 환경부는 관계부처와 협의하여 '환경미화원 작업안전 개선대책'을 내놓았다.

'환경미화원 작업안전 개선대책'은 안전한 작업환경 조성, 사람 중심의 청소차 보급, 차별 없는 선진일터 조성 등 3대 분야와 ① 작업안전기준 설정 및 근무시간 개선, ② 안전장비 착용 의무화 및 종량제봉투 중량 제한, ③ 작업안전수칙 개선 및 안전교육 강화, ④ 한국형 청소차 모델 개발 ⑤ 노후 청소차 신속 교체 ⑥ 차별 없는 근무여건 조성 ⑦ 청소비용 현실화 등 7개 과제로 구성됐다.

안전대책의 전반적인 기조는 환경미화원 노동자의 안전과 민간위탁 노동자의 차별을 해소하는 것에 방점을 찍고 있다. 이에 따라 "환경미화원이 반드시 착용해야하는 안전모, 안전화, 안전조끼, 절단방지장갑 등 안전장비 품목을 설정하고 착용을 의무화한다."는 지침을 정했다.

그러나 민간위탁 환경관리원 노동자들의 안전모, 안전조끼 지급실태는 위의 <그림>에서 보는 바와 같다.

구체적인 책정 내역을 살펴보면 작업화 25,000원, 안전모 5,000원, 방한복 45,000원 등 실제 해당 항목을 구입하기에는 턱없이 부족한 금액이 책정되어 있을 뿐만 아니라, 더욱 문제인 것은 여기에 80% 증반의 낙찰률이 적용되어 실제 비용이 책정된다는 점이다.

“안전화나 피복비는 비용이 얼마 안 나와요. 그런데 그마저도 주지 않는 업체가 있어요. 질은 좋지가 않죠. 안전화를 1년에 2개 주게 되어 있는데 너무 무겁고 싸구려예요. 안전화는 잘 신어야 한 4-5개월 신어요. 2개월만 신어도 밑창이 다 닳아요.”



[그림 175] 청주시 민간위탁 노동자들에게 지급되는 안전화

야광조끼는 야간작업을 하는 노동자에게는 생명을 지키기 위한 최소한의

장비임에도 불구하고 충분하게 지급되지 않아 빛을 쏘여도 야광이 반사되지 않은 조끼를 입고 작업하는 노동자가 절반 이상이었다.

“새 조끼가 매년 하나씩 지급되는데, 하루 입으면 더러워져서 세탁해야하니 예전에 입었던 조끼를 번갈아가며 입는다”



[그림 176] 수거 현장에서 노동자들이 착용하고 있는 야광조끼. 카메라 빛을 쏘였을 때 우측과 같이 야광빛을 내는 것이 정상적인 조끼다.

또한 청주시는 민간업체에 피복비, 건강진단비, 식대보조비 등 복리후생비를 지급하고 있다. 청주시가 업체에 지급하는 식대는 1인당 7천원. 이 역시 낙찰률을 적용하면 약 5400원 가량이 지급된다. 노동자들은 주로 편의점에서 도시락과 라면으로 해결하고 있으며, 그나마 시간적 여유가 있는 경우에 한해서이다. 대부분 시간에 쫓기기 때문에 선별장이나 소각장에서 줄을 서면서 차안에서 도시락으로 식사를 한다.

야간작업 중이던 노동자 3개조를 만났는데, “특수검진이나 건강검진을 받은 적이 없다”고 모두들 이야기했다. 작업 중 찢리거나 베이는 일이 빈번하지만 차량 안에 구급상자는 아래 <그림>처럼 언제, 누가 갖다놨는지 모르는 기념품으로 지급된 구급상자였고, 그나마 유통기한이 한참 지나고 불결한 소독약과 밴드가 전부였다.



[그림 177] 청주시 민간위탁 일반쓰레기 수거차량에 비치된 구급상자

청주시 수거노동자의 경우 2018년 기준 1년에 389,180*낙찰물만큼의 피복비 예산이 잡혀 있지만 수년간 회사에 다니면서 옷 한 벌 받아본 적 없다고 제보하는 노동자가 있을 정도이다.

○ 위약벌 조항

제24조(계약 위반사항) ① “대행업체”는 수집·운반 대행을 수행하면서 다음 각 호를 위반할 경우 계약위반으로 간주하여 대행계약 위반사항별 조치내역의 일반기준 및 개별기준(「별지2」, 「별지3」)에 따라 월별 지급하는 대행수수료에서 공제한다.

1. 폐기물관리법상의 생활폐기물 수집·운반·보관기준을 위반 및 불법 처리하는 경우

4. 쓰레기 수거를 요청하는 민원을 24시간 내 조치를 취하지 않는 경우

- 청주시 생활폐기물 수집·운반 대행 과업지시서(1구역~6구역) 제6조

청주시 생활폐기물 민간위탁 노동자들이 가장 문제의식을 많이 느끼는 것은 위의 4항과 관련된 항목이다. 이는 ‘공공성’과 정면으로 위배되는 조항이라는 것이다. 법적으로 정해져있는 생활폐기물 처리 방법으로 처리하지 않고 무단 투기하거나 방치하고 있는 경우, 노동자들은 이를 ‘수거하지 않는 것’이 원칙이라고 주장한다.

그러나 위의 4항의 조항으로 인해 24시간에 방치된 쓰레기를 처리하지 않는 경우, 민원이 들어오는 경우 때문에 치울 수밖에 없다고 이야기한다.

“방치된 쓰레기는 위탁업체가 다 치우게 되어 있어요. 방치가 너무 심하면 구청에 연락해서 담당 공무원과 통화해서 시정조치 할 수 있도록 하는데, 웬만한 것들은 민원이 들어오기 때문에 치울 수밖에 없어요. 가령 일반 쓰레기

봉투에 타일 조각이 가득 들어있거든요. 이건 불법이에요. 그런데 그걸 우리 보고 치우라고 하는 거죠.”

대행계약 위반내용상의 조치사항은 아래 <표>처럼 매우 세부적으로 적시되어 있다.

대행계약 위반내역	조치사항
1. 생활폐기물 수집·운반·보관기준 위반행위 및 불법처리행위	폐기물관리법에 의거 조치
2. 일지, 대장 등의 정리를 소홀히 하는 행위	폐기물관리법에 의거 조치
3. 쓰레기를 매일 수거하지 않을 경우 (일요일 및 공휴일, 설날·추석 당일은 휴무, 기타 연휴일 협의 조정일 제외)	100만원 삭감
5. 쓰레기 수거 민원을 24시간 내에 미조치한 경우	100만원
6. 쓰레기 미처리 또는 처리 지연으로 민원을 야기한 경우	50만원 삭감
7. 쓰레기 수거 시 잔재물 뒷정리를 소홀히 하여 민원을 야기시키는 행위	50만원 삭감
8. 대행구역 청소를 기피하는 행위	100만원 삭감
9. 환경관리원이 수고료를 요구하는 행위	100만원 삭감
10. 수거·운반원의 폭력 및 불친절 행위	50만원 삭감

○ 단속권한이 없는 민간위탁 노동자

- ⑧ “대형업체”는 생활폐기물 분류배출 홍보에 적극 노력하여야 한다.
- 청주시 생활폐기물 수집·운반 대형 과업지시서(1구역~6구역) 제6조

〈폐기물관리법〉 제4조는 지방자치단체가 "폐기물의 처리방법의 개선 및 관계인의 자질 향상으로 폐기물 처리사업을 능률적으로 수행하는 한편, 주민과 사업자의 청소 의식 함양과 폐기물 발생 억제를 위하여 노력하여야 한다."고 명시하고 있다. 이와 함께 과업지시서에서도 대형업체는 생활폐기물 분류배출 홍보에 노력할 것을 명시하고 있다. 이러한 규정들은 생활폐기물 수거 노동자들의 업무가 단지 ‘수거’에 그치지 않고 자원순환을 위한 폐기물의 올바른 배출을 위해 대시민 홍보 등의 계도 역할을 포함한다고 볼 수 있다. 그러나 민간업체 소속의 폐기물 수집·운반 노동자들은 폐기물 관리 정책의 집행권자로서의 지위를 부여받지 못하고 있다.

일례로 민간위탁 업체 노동자들에게는 불법투기 폐기물을 단속할 권한이 존재 하지 않는다. 불법투기 폐기물이 나오더라도 구청에서 수거를 요청하면 수거할 수밖에 없는 상황(24시간내 수거해야한다는 조항에 따라)이 이어져 오고 있기 때문에 사실상 불법투기를 묵인하고 허용하고 있다.

특히 야간작업을 수행하는 노동자들은 “새벽시간대, 야간시간대에 시민들을 만나서 분류배출을 계도하고 홍보할 수 있는 것은 불가능하다”고 이야기 한다.

그럼에도 이러한 조항을 과업지시서에 넣은 것은 쓰레기를 수집하고 운반한다는 것의 공공적 의미가 날로 중요해지고 있기 때문이다. 자원순환의 시대 환경관리원 노동의 중요성과 공공성은 더욱 높아지고 있다. 그러나 원·하청 구조를 거치면서 공공성이 왜곡되거나 축소되는 다른 사례들과 마찬가지로 위의 문구 역시 사문화되었다.

○ 총체적인 관리의 공백이 야기한 위험

지자체 민간위탁 노동자들의 작업환경과 노동조건을 살펴보면 지자체의 총체적인 관리의 공백이 가장 큰 문제이다. 지난 수년간 지자체 생활폐기물 민간위탁 노동자들의 증언과 실태를 통해 민간업체의 비리, 임금착복, 횡령, 전문성과는 무관한 친족경영 등이 도마 위에 올랐지만 여전히 문제는 해결되지 않고 있다.

중앙 정부는 2019년 연이어 사망하는 환경관리원 노동자들의 안전대책을 마련하며 관련법까지 개정했지만 결국 안전대책에 대한 관리책임을 또다시 지자체에 위임하면서 지자체의 관리부실을 개선할 수 있는 중앙정부 차원의 개입의 기회를 봉합했다.

‘쓰레기’ 정책은 재활용 정책을 넘어 자원순환이라는 새로운 시스템으로 구축되고 있는 상황에서 노동자들의 위험은 20세기적 위험과 새로운 위험이 중첩되어 더욱 위험해져가고 있다.

자원순환이라는 정책적 변화과정에서도 환경의 문제는 고려되고 있지만 정작 ‘쓰레기 분리 수거 업무’를 담당하는 환경관리원 노동자의 위험이 무엇인지 조사되거나 고려되지 못하고 있다.

다른 한편 정부의 민간위탁 타당성 조사와 연구에서는 비용절감을 근거로

생활폐기물 업무의 민간위탁을 합리화하고 있지만 절감된 비용에 안전에 관한 비용이 얼마만큼 새나가는지는 계산되지 않는다.

상황이 이렇다 보니 달라진 환경과 시대적 흐름 속에서 쓰레기 처리와 관련된 제반 시스템이 급속하게 변화하였음에도 불구하고 여전히 해당 업무가 단순하고 성과측정이 용이한 작업으로 간주되어 민간위탁에 적합한 대표적인 노동으로 쓰레기 처리 업무를 꼽고 있는 실정이다.

다음으로는 실제로 발생한 중대재해 사망사고 사례를 통해 현재 생활폐기물 수집·운반 노동자들이 어떠한 위험에 처해있는지를 살펴보고자 한다.

(4) 중대재해 사례를 통해 본 민간위탁 노동자들의 위험

○ 사망사고 사례1 : 2017년 광주시 (주)신궁산업

2017년 광주시 신궁산업(주) 소속 노동자 2명이 새벽 5시에 출근하여 쓰레기 수거 작업 중 후진하는 쓰레기 수거차량과 노동자가 충돌하면서 수거차량 뒷바퀴에 깔려 사망했다. 당시 쓰레기 수거차는 빠른 수거를 위해 중앙선을 침범해 역방향으로 차선을 차량에 정착한 상태였다.

사고 당시 동료 노동자는 수거 작업을 마치고 차량 후미 발판에 탑승하였으나, 재해자는 쓰레기를 차량 안으로 밀어 넣는 작업을 하고 있었다. 운전원은 상차원(2명)이 쓰레기를 신고 발판에 탑승한 것으로 판단하고, 사이드미러를 보면서 후진했으며, 미처 탑승하지 못한 재해자는 후진하는 차량과 1차 충돌 후 넘어진 재해자를 차량 후방 우측 바퀴가 통과한 것으로 추정, 사망에 이르렀다.

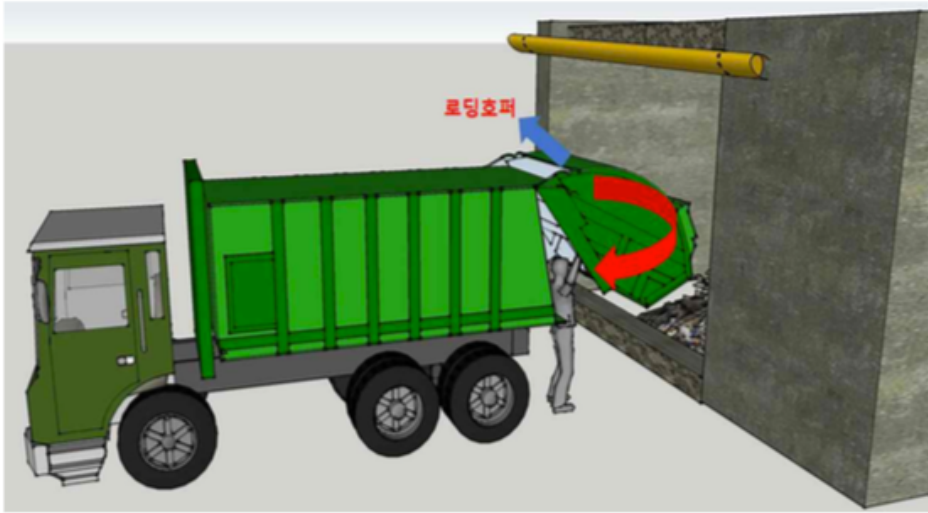
안전보건공단이 작성한 <재해조사의견서>에서 밝힌 사고의 원인으로서는 운전자가 상차원이 발판에 탑승한 것을 제대로 확인하지 않고 후진하는 과정에서 부딪혔으며, 운전자는 쓰레기 차량 적재함에 가려 후방시야 확보가 어려운 상황이었다. 이 경우, 유도자를 배치해야 하지만 유도자를 배치하지 않은 상태에서 사고가 발생했다고 보고하고 있다.

당시 차량에 설치된 후사카메라는 고장상태였다.

○ 사망사고 사례2 : 2017년 광주시 (주)대명크린

2017년 광주시 (주) 대명크린 소속 노동자1은 새벽 5시에 출근해 일반쓰레기 수거작업을 하고 있었다. 1차, 2차 수거한 쓰레기를 폐기물 반입장에 하차한 후 3차 하차를 위해 폐기물 반입장에 들어온 시간은 12시 10분 경. 재해자와 동료작업자가 쓰레기 로딩호퍼에 남아있던 폐기물 잔여물을 빗자루로 제거하는 작업을 하고 있었다. 운전자는 작업이 완료되었다고 판단하여 로딩호퍼를 하당했고, 재해자가 작업위치를 벗어나 대기하고 있었다. 로딩호퍼는 정지되었고, 재해자는 정지해 있는 로딩호퍼를 확인하고 2차로 마무리작업을 하다가 다시 작동된 로딩호퍼에 끼었으며, 주위에서 스톱이라고 외치는 소리를 듣고 운전원이 호퍼를 올렸지만 재해자는 사망했다.

당시 운전원은 동료 상차원이 작업위치에서 벗어난 걸 확인하고 재해자를 확인하지 못한 상태에서 로딩호퍼를 가동한 것이다.



[그림 180] 재해자가 빗자루로 로딩호퍼에 남아있던 폐기물 잔여물 제거 작업 그림(재해조사의견서)

위의 <그림>과 같이 끼임의 위험이 있는 부위에서 작업하고 있었지만 운전자와 상차작업자가 사이의 신호방법이 부재했다. 이럴 경우 작업지휘자를 지정하여 작업계획서에 따라 작업을 지휘했어야 한다.

당시 사고차량의 로딩호퍼 조작스위치는 작업상황을 확인하고 조작할 수 있는 상차작업자 위치에 있어야 하나 차량 운전석에 설치되어 있었다.

○ 사망사고 사례3 : 2017년 대구시 (주)명성산업

2017년 새벽 3시경, 대구 북구 대현동 큰사랑병원 앞 도로에서 재해자가 생활폐기물을 싣기 위해 청소차량(압착진개차)의 적재함 발판에 탑승하여 작업 중 승용차가 청소차량의 후방을 충돌하는 과정에서 청소차와 가해차량 사

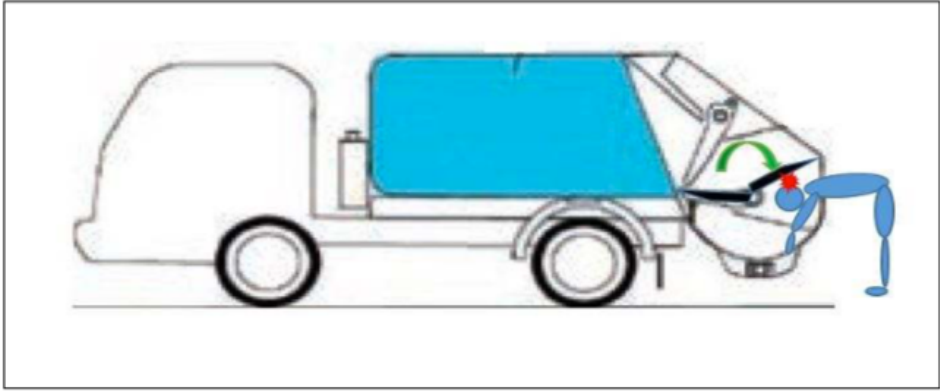
이에 하체가 끼어 양쪽 하지가 절단, 치료 중 2개월 뒤 사망했다.



[그림 181] 재해 상황도(재해조사의견서)

○ 사망사고 사례4 : 2020년 경기도 (주)한일환경

사고차량은 안산시 일대에서 음식물 및 생활폐기물 등을 수거하여 재활용 선별센터에서 폐기물을 하역 후 차량 내 남아있던 잔여 쓰레기를 치우던 중이었다.



[그림 182] 재해발생 상황도(재해조사의견서)

운전자는 탑승해 있는 상태에서, 재해자는 차량 후면 쓰레기 투입구에 남아있는 잔여쓰레기를 치우기 위해 내부로 쓰레받기를 넣어 치우던 중 회전판이 불시에 작동되면서 회전판과 적재함 사이에 재해자의 머리가 끼었다. 차량 측면에 있던 동료 작업자가 회전판이 작동하는 소리를 듣고 달려와 끼여 있는 재해자를 발견한 후, 차량 뒤편 하단 범퍼 측에 설치된 비상정지스위치를 작동시키고 회전판을 역회전시켜 재해자를 구조했으나 사망했다.

사고 원인으로 재해자가 왼손으로 쓰레받기를 잡고 몸을 적재함 내부로 숙여 넣으면서 체중이 앞으로 치우치면서 오른손으로 차량을 잡다가 의도하지 않게 버튼이 눌리게 된 것으로 추정하고 있다.

그러나 보다 근본적으로는 회전판이 작동하려면 운전석에 설치된 특장부분(파카)에 전원을 공급해주는 P.T.O 스위치가 켜져 있어야 하며, 운전석 하단부의 절환스위치를 켜야 하는데, 투입구 회전판이 작동준비가 되어 있는 상태였다.

그런 상황에서 투입구 양쪽에 설치된 회전판작동스위치가 임의로 작동되었을 것으로 추정하고 있다.

가. 정부의 환경미화원 안전대책은 왜 작동하지 않는가?

환경부가 발표한 2015~2017년간 작업 중 사망한 환경미화원 노동자 사망 사고 18건 중 가해차량에 의한 교통사고가 9명(50%)로 가장 많았으며, 청소 차량에 끼임·깔림이 6명(31%)으로 차량 관련 사망자가 18명 중 15명에 달한다.

위에서도 서술한 바 환경미화원 노동자들의 안전문제를 개선하기 위해 2019년 <환경미화원 안전사고 종합대책>를 마련했으며, 이중 차량의 안전조치와 관련된 것은 다음과 같은 방안을 제시했다.

- 차량 후방 작업자 확인이 가능한 영상장치 부착 및 적재함 후미 덮개의 작업자 조작 등 필수 안전장비 부착 추진
 - 작업자 위치 확인 후 차량을 운행하도록 360° 어라운드 뷰 및 후방 카메라 등 부착
 - 적재함 덮개는 후방에서 작업하는 환경미화원이 직접 조작하도록 하고, 덮개 하강 중 신체접촉 시 자동멈춤 등 안전장비 설치

정부는 “2022년까지 환경미화원 안전사고 발생건수를 90%이상 줄이는 것”을 목표로 했음에도 불구하고 왜 위와 같은 사고가 반복되는가?

환경부는 노후 청소차의 신차 교체를 2018년 상반기부터 보급하고 있다.

그러나 이는 지자체 소속 노후 차량에 한정되어 있다. 민간위탁이 보유하는 차량은 민간의 소유물이므로 정부가 세금을 들여 차량을 교체할 수 없기 때문이다. 다만 추가적인 조치로 민간업체에 차량교체를 위한 저리의 용자제도를 만들어주거나 하는 등의 조치를 할 수 있을 것이다.

정부의 직접적인 지원이 어렵다면 용역입찰조건에 <안전대책>에서 명시된 안전설비, 안전차량, 안전조치 등을 제시하는 조건을 추가하여 저가낙찰이 아니라 안전 요건이 충분히 갖춰져 있는 업체를 선별해야 한다.

그러나 청주시의 용역입찰제안서에는 위의 안전장비를 설치한 차량이어야 한다는 기준은 찾을 수가 없었다.

다른 조치들도 대부분 민간위탁이라는 단절된 고용구조로 인해 정부의 안전대책이 제대로 작동하지 못하고 있었다. 역으로 정부의 안전대책은 ‘종합대책’이라고 자처할 만큼 상당한 개선책을 제시하고 있고, 정부 스스로도 민간위탁에 따른 노동자 위험의 증폭이 원인이 된다는 것을 인지하였음에도 불구하고 종합대책안에 고용구조에 개선에 대한 대책은 누락되어 있다.

가. 3인1조 운영은 적절한가.

환경부는 위의 안전대책에서 3인1조 운영을 제시하고 있다. 그러나 위의 중대재해 사례에서 보는 바와 같이 4건 중 3건이 3인1조 하에서 상호간의 신호가 제대로 이뤄지지 않아 일어난 사고였다.

단독 근무 이상의 2인1조, 3인1조와 같은 근무 형태는 그 자체로 안전인력이라고 볼 수 없고, 특정 업무를 수행하는데 적정한 근무조와 인원의 형태에 불과하다. 안전인력으로서 2인1조, 3인1조가 되기 위해서는 최소한 1인이 특정 업무에 투입되지 않아야 하며, 특정 업무에 투입된 노동자들의 작업방식

과 작업상의 위험을 관리하고 감독해야 한다.

그러나 작업자들간의 소통으로 인한 사고발생의 문제가 지적되면 업체는 노동자 중 한명에게 신호수 역할을 겸하게 해, 사고가 발생시 해당 노동자에게 신호수의 역할을 제대로 하지 않았다는 이유로 책임을 전가하곤 한다.

생활폐기물 수거·운반 차량의 압착을 위한 회전판 작동은 수거작업이 있을 때마가 작동하는 것으로 그 위험도가 매우 높다고 할 수 있다. 또한 작동시간과 수거 및 투입시간이 매우 짧고 반복적으로 이뤄지기 때문에 노동자들이 작업중에 아무리 주의를 기울인다고 하더라도 해당 업무의 위험은 매우 주의를 요할 수밖에 없다.

산업안전보건기준에 관한 규칙(안전보건규칙) 제35조에 의하면 관리감독자 사 작업 사전에 유해·위험을 방지하기 위해 작업 시작 전 필요한 사항을 점검하도록 되어 있다.

제35조(관리감독자의 유해·위험 방지 업무 등) ① 사업주는 법 제16조제1항에 따른 관리감독자(건설업의 경우 직장·조장 및 반장의 지위에서 그 작업을 직접 지휘·감독하는 관리감독자를 말하며, 이하 “관리감독자”라 한다)로 하여금 별표 2에서 정하는 바에 따라 유해·위험을 방지하기 위한 업무를 수행하도록 하여야 한다. <개정 2019. 12. 26.>

② 사업주는 별표 3에서 정하는 바에 따라 작업을 시작하기 전에 관리감독자로 하여금 필요한 사항을 점검하도록 하여야 한다.

③ 사업주는 제2항에 따른 점검 결과 이상이 발견되면 즉시 수리하거나 그밖에 필요한 조치를 하여야 한다.

실효적인 작업중 안전관리가 이뤄지려면 관리감독자의 추가 인력배치가 되어야할 뿐만 아니라 3인1조 업무 중에 이러한 관리감독자의 감독 행위가 필요한 '시간'과 관련 업무를 익힐 수 있는 안전교육이 확보되어야 한다.

나. 위험을 인지했으나 예방하는 시스템의 부재

“야간에 교통사고가 잦습니다. 위에서 막 들이 받아요. 야간에 음주운전 하는 사람들이 많고, 또 신호위반이나 과속도 많아요. 발판에 매달려 있거나, 쓰레기를 줍다보면 일반 차량이 갖다 받아요.”

“우리가 가는데 우리 뒤에 차량이 쫓아오면 겁부터 나요. 우리는 비상등이 항시 켜져있지만, 우리는 가다 서다를 반복하잖아요? 그런데 뒤쫓아 오는 차량은 그런 생각을 안 하고 가는 차량을 쫓아 그냥 가는 거예요. 그러다보니 뒤따라 오는 차들이 우리가 서면 급정차하는 경우가 많아요.”

“압축기로 쓰레기를 밀어내는 과정이 너무 위험해요. 그 과정에서 병이나 유리, 깡통이 있으면 밖으로 튀어나와요. 뺨 터지기도 하고. 그것 때문에 많이 다칩니다. 몇 년 전에 같이 일하던 동료가 부탄가스 통이 터져서 파편에 코가 맞아서 다쳤어요. 유리아 다반수로 터지구요.”

“영업용으로 쓰는 대형 식용유통 같은 것은 압축을 해서 실어야 하는데, 차 뒷바퀴에 놓고 우리가 압축을 해야. 통을 발로 밟고 있다가 차가 지나가면 위험하죠. 그런 식으로 작업하다가 발이 차바퀴에 들어간 적이 있어요. 카고차니까 어떻게든 많이 실어야 하거든요.”

“다른 회사들은 산재처리 해주면서 퇴사시켜버려요. 노조 만들기 전에는 다치면 퇴사처리 되는 거였죠. 병가가 없으니까, 몇 달 못나오니까요.”

“오** 조합원이 회사에서 유급으로 공상처리 해준다고 해서 산재처리 안 했는데 나중에 속았다고 분통을 터트리더라고요. 사측이 민형사 소송 걸지 않겠다는 각서에 사인하라고 해서 했는데...”

노동자들은 자신의 작업환경과 일의 속도, 그리고 노동조건이 위험하다는 것을 충분히 인식하고 있었다. 그러나 이러한 위험은 두 가지 제도적 한계로 해결되지 않고 있었다. 하나는 위에서 말한 민간위탁의 문제이다. 외주화된 노동의 특성뿐만 아니라 생활폐기물 노동의 위험은 지자체의 관리의 공백이 상당부분 초래하고 있다고 하더라도 과언이 아니다. 민간위탁은 민영화와 달리 공공부문의 관리가 중요함에도 불구하고 한국사회에서 민간위탁은 책임과 더불어 관리의 공백까지 양산하고 있다는 잘못된 시그널이 오랫동안 문제적 관행을 만들고 있다.

다른 하나는 영세한 기업규모에 따른 법의 공백이다. 4개 업체는 모두 50인 미만 사업장이다. 산업안전보건위원회를 설치·운영해야 할 사업의 종류 및 규모(산업안전보건법 시행령 별표9)는 상시근로자 100명 이상이기 때문에 민간위탁 청소노동자의 위험을 해결할 수 있는 상시적인 협의체가 존재하지 않는다.

그러나 존재한다고 하더라도 인력공급업체에 불과한 소규모 민간업체가 규모와 의지, 능력 면에서 노동자들의 안전문제를 다룰 수 있을지를 회의적이다.

문제는 일반적인 외주화된 노동과 마찬가지로 노사간에 노동조건과 작업환경에 대해 소통하고 협의하기 전 이미 용역이나 도급계약서를 통해 모든 조건들이 원청과 하청간의 관계에서 정해진다는 데 있다.

때문에 작업속도와 같은 노동조건과 작업환경의 개선은 근본적인 고용구조의 개선과 함께 이뤄지지 않으면 많은 한계를 가질 수밖에 없다.

또한 노동조건 개선만으로는 환경미화원의 위험이 자동적으로 해결될 수 없기 때문에 현장의 위험을 적극적으로 협의할 수 있고 해결할 수 있는 소통구조가 시급히 마련되어야 한다.

정부는 2018년 고 김용균 노동자 사망사고를 계기로 공공부문 안전강화 대책을 제시한 바 있다. 대책 중에는 산재사고가 빈번한 공공기관에게 ‘원·하청 안전근로협의체’와 ‘원·하청 안전경영위원회’를 운영하도록 하고 있다.

지자체의 민간위탁 업무 중 환경미화와 같은 위험작업들의 경우 이러한 모델을 확대·적용할 필요가 있다.

4. 소결

한국사회에서 진행되고 있는 지자체 민간위탁의 문제는 위탁기관이 수탁기관에 대해 일반적인 지도·감독의 권한을 갖지만 실제로는 이를 거의 행사하지 않는다는 점이다. 위탁업체의 비리가 발생하더라도 해당업체의 자격을 박탈할 경우 해당 업무가 중단되기 때문에 공공서비스에 심각한 공백이 발생한다. 즉 국가독점으로부터 민간개방의 차원에서 이뤄진 민간위탁은 국가독점에서 민간독점으로 이전되었을 뿐 시장의 개방을 통한 경쟁력 강화와 전문성과 효율성의 확보라는 애초의 목표는 이뤄지지 않고 있다.

시장은 형성되지 않았고, 일부 형성된 업체들도 경쟁 입찰이라는 방식이

무색하게 지속적인 사업을 수행하고 있으며, 지자체 관리의 공백은 이러한 업체의 전문성과 효율성을 포함해 기본적인 사업상의 투명성조차 담보하고 있지 못하는 실정이다.

생활폐기물업무는 단순하고 노동집약적인 업무라는 인식하에 민간위탁에 가장 적합한 업무로 간주되어 왔다. 그러나 실제로는 수거, 운반, 선별 등의 단계별로, 생활폐기물의 종류별로 전문성의 차이가 있고, 매일 일정한 업무가 요구되는 것이 아니라 기상변화나 지역 축제 등의 정책에 따라 수시로 변동 사항이 있는 서비스이기 때문에 서비스 전달의 신속성이나 대응성이 중요하며, 무엇보다 주민들의 반응이 민감하게 나타나는 공공서비스다(김효주, 2012).

특히 ‘자원순환’이라는 새로운 패러다임하에 생활폐기물들의 수집과 분류, 처리가 중요해지고, 복잡화 대형화되고 있는 만큼, 이러한 변화에 따른 노동자들의 위험을 세부적으로 조사하고 대책을 마련해야 한다. 그러나 민간위탁이라는 정책의 비효율적이 여러 번 지적되고, 관리의 부실이 구조화되고 있는 상황에서 각각의 지자체는 이를 재공영화하려는 움직임에 매우 소극적이며, 정부역시 이러한 지자체의 움직임을 방치하고 있다고 볼 수밖에 없다.

생활폐기물 수집·운반 업무를 민간위탁하는 지자체 중 직영으로 전환비율은 0.39%(147명)에 불과하다. 이는 민간위탁 평균 전환율인 9.9%에도 훨씬 못 미치는 것으로 대표적인 위험업무임에도 불구하고 직영전환이 제대로 이루어지고 있지 않다.

청주시 생활폐기물 민간위탁의 경우 쓰레기 소각장 등의 집하지의 부족으로 직영은 주간 작업을 수행하고 있는 반면 민간위탁 노동자들은 야간작업을 하고 있었다.

야간노동과 함께 시간당 처리해야할 물량이 과도하여 노동자들은 불법으로 개조한 차량 뒤쪽의 발판에 뛰어오르고 내리는 행위를 반복하여 무릎, 발목 등 근골격계질환의 위험이 높다. 또한 날카로운 쓰레기에 의한 베임 등의 위험에 노출되고 있었으며, 특히 교통사고 등의 위험이 높은 것으로 드러났다. 그러나 50인 미만 규모의 영세한 업체에 민간위탁이 이뤄지고 있어 산업안전보건위원회 등이 설치되지 않아 위험을 해결할 수 있는 소통구조조차 제대로 마련되지 않았으며, '청소업'으로 분류되는 산업재해 통계조차 존재하지 않아 총체적으로 위험에 노출되고 있지만 이를 해결할 수 있는 제도적 장치가 미비한 것으로 드러났다.

지금이라도 지자체는 생활폐기물 업무에 대한 재공영화를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이와 동시에 노동자들의 안전문제에 대한 시급한 개입이 필요하다. 지자체가 주도하여 정부와 민간위탁업체, 노동자 대표 3주체가 참여하는 노동안전협의체를 구성하고 민간위탁 중에 발생하는 위험에 대한 긴급한 조치들이 선행되어야 한다.

제5절 서울교통공사 경정비·PSD 유지보수

이번 절에서는 서울교통공사의 경정비와 PSD 유지보수 업무의 정규직 전환 사례를 살펴본다.

‘위험의 외주화’에 대한 해법은 외주화로 인해 위험이 증폭되고, 위계화되어 위험이 가장 말단의 작업자에게 집중되는 구조를 해체하여 위험이 아래에서 위로 순환되어 위험의 책임주체를 바로잡는 것을 중심으로 한 시스템으로 재구축하는 것이 핵심이다. 그러나 외주화되어 해결되지 않은 채 악화된 작업환경이나 위험요소들을 개선하는 것에만 그친다면 이는 ‘밀린 숙제’를 하는 것일 뿐 매순간 작용하고 변용하는 위험상태에 대한 예방과 대응 시스템을 구축하는 것과는 거리가 멀다.

하청노동자에 대한 원청의 직접고용은 원하청 구조하에서 발생하는 고용상의 단절과 위계화가 위험을 해결하는데 있어서 심각한 장애를 초래하고 있다는 원인분석과 관련되어 제기되고 있다. 그러나 단지 ‘직접고용’이 이뤄졌다고 해서 위험이 해결되었다고 볼 수 없고, 이는 단지 위험을 해결하기 위해 위험을 내부화하는 일차적인 조치에 불과하다.

그러나 위험을 내부화하는 것만으로도 외주화된 위험의 상당부분은 해소될 수 있다. 해소의 조건은 두 가지다. 하나는 원·하청 간에 체결되는 도급(혹은 용역 등)계약상에서 부과되는 성과압박, 저임금, 인력부족의 문제가 해소됨으로써 최소한 원청과 동일한 조건하에 놓여 차별적인 위험이 해소된다. 다른 하나는 하청노동자라는 재계약의 불안을 안고 있는 불안정노동자라는 신분이 해소됨으로써, ‘위험을 감수하는 주체’에서 자신의 작업환경에 대한 위험을 적극적으로 개선하고 해결하기 위한 ‘참여적 주체’가 될 수 있는 조건으로 좀 더 이동하기 때문이다.

이 장에서는 경정비 업무와 PSD 유지보수 업무가 직접 고용된 후 나타난 변화를 서술하면서 위험의 양상이 어떻게 변화하고 있는지를 살펴본다. 이를 통해 ‘위험의 외주화’에서 직접고용이라는 ‘고용정책’이 안전에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 정리하고, 나아가 직접고용 이후의 문제점과 과제에 대해서도 살펴보기로 한다.

1. 경정비·PSD 유지보수 업무 정규직 전환 과정상의 문제점

1) 외주화와 위험 실태 : 구의역 사망사고 진상조사단 2차보고서

2016년 8월 25일 구의역사망재해시민대책위 진상조사단은 ‘김군’의 사망사고가 발생한 승강장안전문 안전을 중심으로 한 1차 진상조사 결과를 발표했다. 이후 승강장안전문의 안전뿐만 아니라 지하철 안전 전반에 대한 진단과 문제점을 검토하기 위해 2차 진상조사에 들어갔으며, 2차 조사보고서에서는 서울메트로의 일상적인 외주업무 44개 중 10개 업무와 서울도시철도공사의 자회사인 도시철도엔지니어링을 대상으로 조사하였다.

분야	형태	외주업체	인원	계약	비고
소방,보수관리 (기계사업소)	용역	리스크테크(주)	13명	2년	1,2호선 소방용역, 보수관리
	용역	건국이엔지(주)	13명	2년	3,4호선 소방용역, 보수관리
승강기 등 편의시설 (승강기 설비 관리단)	용역		9명		승강장 통화장치 관리
	용역	(주) 대신E/V	23명	1년	1,2호선 에스컬레이터 계약주기 3년에서 1년 변경
		(주) 대신엘레베이터	22명	1년	3,4호선 에스컬레이터 점검보수 -계약주기 3년에서 1년변경
		주)신일승강기	27명	1년	1~4호선 휠체어 리프트 점검 -계약주기 3년에서 1년 변경
용역		2명		승강기, 주차기 점검관리	
조명 콘센트 설비 유지 (전기처)	위탁	(주)용상전기통신	13명	1년	1,2호선
	위탁	원앤원 산업개발(주)	13명	1년	3,4호선
지상부 급전선 (전기사업소)	위탁	(주)한국이알이시	10명	2년	- 계약주기 1년에서 2년 - 지상부 급전선 부속설비 일상, 정밀 점검, 연평균 보수 및 체 1,500건
승강장 통화장치			9명		승강장 화장실 통화장치. 전화기 류및 기기 연결된 케이블등 부속 설비 점검
냉방설비 운전점 검(기계사업소)	용역	(주)파이런텍	27명	2년	1,2호선 42개 사 냉방설비
	용역	(주)맥서브	16명	2년	3,4호선 냉방설비 역사
청소 (기획처)	차회사	(주)서울메트로 환경 환경	1,685명	1년	역사/인재개발원/전동차차량기지/ 청사
승강장 안전문 (승강장안전문 관리단)	위탁	은성 PSD	125명	1년	* 은성 PSD 직영전환. 유진 메트 로컴도 직영화 예정
	위탁	유진 메트로컴			
전동차 경정비	위탁	프로종합관리(주)	140명	3년	* 직영전환(차량 정비처)
차량기지 구내운전	위탁	(주)성보세이프티	78명	3년	* 2017년 1월1일 직영전환 예정 (운전계획처)
모터카 철도장비	위탁	(주)고암	113명	3년	*직영 전환 (궤도처)
유실물 센터		파인서브웨이(주)	85명		* 8개역 직영전환

[그림 185] 2016년 서울메트로 주요 외주업체 현황(구의역진상조사보고서2차)

분야	형태	외주업체명	인원	비고
소방, 냉방, 환기설비 (시설관리처)	자회사	도시철도ENG	150명	본사 관리단과 역사현장은 7개 기술 관리단으로 구성 - 소방시설, 위생 급수시설, 냉방 환기시설 점검 보수 * 설계인원은 239명으로 되어 있음 * 전동차 경정비 궤도 정비 직접고용전환
승강기 등 편의시설	용역	대명엘리베이터	26명	엘리베이터 점검 유지보수
		신일승강기	4명	휠체어 리프트 점검
		태성에스칼레이터	52명	에스칼레이터 점검 유지 보수
청소	자회사	그린환경(주)	1,659명	157개 역사청소(1,340명), 청사 청소(61명), 전동차 청소 (256명)

[그림 186] 2016년 서울도시철도공사 외주업체현황(구의역진상조사보고서2차)

서울메트로의 외주화 업무 44개 중 구의역 참사 이후 직영전환 방침이 수립된 분야는 44개 업무 중 5개 분야(전동차 경정비, PSD유지관리, 차량기지 구내운전, 모타카 운전 및 철도장비운영, 8개역 및 유실물센터 운영)이다.

진상조사단은 44개 업무 중 직영화 예정인 5개 업무를 제외하고 용역, 자회사 형태로 운영되는 외주업무 39개 중에서 상시 지속적 업무, 단순노무도급 형태의 업무라는 두 가지 조건을 충족하는 10개 업무를 선정해 조사했다. 조사대상 업무 중 정규직 업무와의 연관성, 이용자의 안전문제, 양공사 통합에 따른 운영의 통일화, 중장기적인 전문기술확보 등을 기준으로 4개 업무(시장부 급전선 점검보수, 에스컬레이터·엘리베이터·휠체어리프트 점검관리, 소방설비 유지보수 등 관리, 조명 및 콘센트 설비 관리)에 대한 추가적인 직영전환을 권고했다.

또한 도시철도공사의 자회사인 도시철도엔지니어링의 경우, 역사 및 기지 시설유지·보수·관리 업무를 담당하고 있다. 세부 업무로는 157개 역사와 6개 차량기지, 청사 등의 소방시설, 위생·급수시설, 냉난방·환기시설 등을 점검하고 유지·보수하는 일을 한다. 또한 업무관리처에서는 6개 기지 및 청사의 경

비와 안내를 담당하고, 도시철도 승객들을 위한 유실물센터를 운영하고 있다. 조사결과 도시철도엔지니어링의 시설유자·보수·관리 업무의 경우 시민과 노동자의 안전을 위협하는 가장 큰 요인으로 인력부족을 꼽았으며, 인력부족의 원인은 공사의 하청을 받는 자회사라는 점에서 기인한다고 보았다.

2) 일반직 vs 안전업무직 vs 일반업무직

(1) 무기계약직으로 전환

가. 원하청 구조의 철폐

시민대책위 진상조사단은 1차 보고서에서 노동자와 시민의 안전을 확보하기 위해 안전 업무를 수행하는 노동자에 대한 정규직화 원칙을 세우고, 당장 정규직화가 어렵다면 빠른 시간 안에 정규직화를 할 수 있는 구체적인 계획을 수립할 것을 권고한 바 있다.

그러나 서울메트로는 권고에 대한 개선대책으로 2016년 9월 1일부로 정규직(일반직)이 아닌 무기계약직으로 전환했다. 전환 당시에는 이후 정규직 전환을 예비한 단계적 전환의 일환은 아니었다. 그럼에도 불구하고 무기계약직 전환은 간접고용에서 직접고용으로 고용형태의 변화를 가져온 만큼 원하청 관계로 위험이 분할 위계화된 상황을 없애고 원청 안으로 위험을 내부화했다는 점에서 안전문제에 있어 가시적인 효과를 가져왔다.

첫째는 도급계약상 위험을 가중시키는 속도와 성과를 강제하는 조항으로부터 안전이 확보되었다. 둘째, 2인1조 등이 가능한 인력확보와 운용이 가능해졌다. 셋째, 가장 중요한 것으로 불안전하지만 소통체계가 수평적으로 이뤄질

수 있는 토대가 되었다. 넷째, 서울메트로 노동조합이 수십 년간 축적해온 현장 안전을 위한 각종 규약, 단협, 세부조치들의 울타리 안에 들어감으로써 원청 노동자들의 보호막이 확장, 적용되었다.

“그나마 소통체계는 같은 회사 안에 신분은 틀리지만 같은 소속의 직원들이기 때문에 최소한의 업무에 대한 일방통행이 아닌 양방통행이 이뤄진 거죠. ‘우리 작업 들어간다’고 하면, 그 작업에 대해서 작업 한번 들어가면 역무원들만 아는 것이 아니라 본사도 알고, 본사가 알면 승무원들도 알아야 하고, 전체적으로 알아야 하는 거예요. 그런 협업자체가 100%는 아니더라도 이뤄지기 시작한 거죠.”

“더 중요한 것은 하청이었을 때는, 작업자가 위험을 인지해도, 그 작업을 굳이 오전에 할 필요가 없는데 그 전에는 오전에 했었거든요. 차량이 운행중에도 사람이 스크린도어 안쪽으로 몸을 내밀어서 일을 했는데, 무기 계약직 전환 후에는 그 작업을 일체 막았죠. 작업자들도 그것에 대해서 이 작업은 지금 작업할 수 없는 내용임을 분명히 공사나 담당자한테 말해서 그 작업이 본선 다이아(운행시간표) 운행 종료되고 나서 하는 작업, 야간작업으로 미뤄질 수 있었던 거죠. 엄청 많이 바뀐 거죠.”

서울메트로 소속 무기계약직이기 때문에, 하청 도급계약서의 지배하에서 서울지하철노동조합이 구축해 놓은 노동권 보호조치가 작동되는 범주로 포함된다는 것의 변화는 매우 중요하다.

외주화된 노동을 직접고용으로 전환한다고 하더라도, 원청의 노동자조차 위험을 감수하고 작업을 하고 있는 조건이라면 직접고용으로 인한 안전의 효

과는 제한적일 수밖에 없다.

또 다른 면에서는 원청의 '노동조합'이 있다는 점이다. 위험을 누가 떠안을 것이냐를 두고 원청과 하청사이의 갈등 대신 내부화된 위험을 해결하기 위한 과정에서 노동조합의 유무는 위험을 집단적으로 해결할 수 있는 역량이 증대되었다는 것을 의미한다. 즉 위험을 해결할 수 있는 '출발점'이 동일한 선상에 놓여 있다는 것은 매우 중요한 성과라고 볼 수 있다.

나. 불안정한 위험의 내부화

서울시와 서울메트로, 도시철도공사는 무기계약직으로 전환하는 대상을 '시민안전과 관련 있는 업무'로 한정하면서 전동차 운행에 직접적인 연관이 있는 직군을 중심으로 무기계약직으로 전환하였으며, 무기계약직을 안전업무직과 일반업무직으로 구분하였다.

안전업무직은 PSD, 전동차 경정비, 역, 구내운전, 모타카 및 철도장비, 전동차 및 궤도 보수 업무를 중심으로 선정되었다.

구 분	계약만료	계약연장		무기업무직 전환		
		개월 수	기간	교육	전환일	
서울 메트로	PSD 유지보수	2016.6.30	없음		2주	2016.9.1
	전동차 경정비	2016.6.30	3개월	7~9월	5주	2016.10.1
	역	2016.6.30	2개월	7~8월	3주	2016.9.1
	구내운전	2016.7.31	5개월	8~12월	4개월	2017.1.1
	모타카 및 철도장비	2016.7.31	2개월	8~9월	4주	2016.10.1.
서울도시 철도공사	전동차 보수	2017.4.30.				2016.9.1.
	궤도 보수					

* 양 공사 제출자료(2016. 11.) 재구성

[그림 187] 직무별 안전업무직 전환일(구의역진상조사보고서 2차)

서울메트로의 경우 기존의 <업무직운영관리내규>에는 업무직의 직무를 전문업무직과 일반업무직으로 구분하고 있었고, 업무일반직은 지하철 보안관, 식당, 목욕탕, 이발소, 세탁소, 매점 등의 업무를 말하는 것으로 안전분야 업무는 해당사항이 없었다.

이에 서울메트로는 기존의 내규를 폐기하고 업무직관리규정을 새로 제정하여 전문업무직과 일반업무직 외 안전업무직을 별도로 신설하고 이를 승강장 안전문 유지보수, 전동차검수지원, 역무지원, 구내운전, 모타카 및 철도장비 운전·정비 등에 해당하는 것으로 규정하였다. 그러나 안전업무직은 서울메트로 직제규정 및 인사규정에 '직원'으로 포함되지 않았다. 이에 따라 서울메트로 직원에게 적용되는 인사규정, 취업규칙, 보수규정, 복지후생규정은 서울메트로 안전업무직에 적용되지 않았다. 이는 서울도시철도공사의 경우도 마찬가지다. 그로인해 양 공사 안전업무직은 직접고용으로 전환되었으나 기존의

정규직과 차별적인 근무조건 속에서 업무를 수행하게 된다.

이러한 차별적인 규정은 임금 등의 차별과 함께 근무 형태에서의 차별을 해소할 수 있는 내부 규정이 부재함에 따라 차별받은 집단의 노동강도가 높아지는 것으로 이어지게 된다.

PSD 유지보수, 궤도보수 등 교대근무를 근무형태로 취하는 분야의 경우, 정규직은 4조2교 대 근무(주야비휴)를 실시하고 있음에 반하여, 안전업무직(주주야야비휴)은 3조2교대 근무를 하고 있다. 그로 인하여 안전업무직이 정규직에 비해 노동강도에서 더 큰 부담을 느끼고 있다.

다. 무기계약직 전환, 기준의 부재가 가져온 불안과 차별

서울도시철도공사의 자회사인 도시철도엔지니어링의 경우 도시철도공사가 운영하는 157개 지하철 역사와 6개 차량기지, 청사 및 승무관리소 등의 시설과 설비의 관리를 맡고 있었다. 이 중 전동차정비 부문과 시설관리 중 차량기지 내 궤도보수 부문 171명만이 2016년 9월 1일자로 무기계약직(안전업무직)이 되었다. 그 외 업무로 소방시설, 위생·급수시설, 냉난방, 환기시설 등의 유지·보수 업무와 경비 및 유실물센터 운영 업무는 직접고용 전환에서 제외되었다.

서울메트로 역무업무의 경우는 더욱 심각하다. 2008년 당시 전체 역 중 8개 역에 대해서 외주화하였다. 외주업체는 8개 역과 2개의 유실물센터를 위탁하여 운영하였는데, 해당 업무를 담당하는 100명의 노동자 중 6명만이 안전업무직으로 채용되었다. 이들 업무를 역사업무와 유실물센터 관리 업무로 구별하고, 역사업무를 지원하는 6명만을 무기계약직으로 채용한 것이다. 그러나 외주업체에서 해당 업무의 구분은 이뤄지지 않았다. 몇 개월 단위로 순환

근무 형태로 유실물센터와 역무업무를 담당했다. 이러한 상황에서 전환기준은 무기계약직 전환시점에 유실물센터에서 근무하고 있는지, 역무업무를 하고 있는지에 따라 임의적으로 이뤄졌다.

이로부터 알 수 있듯이 무기계약직 전환이 애초에 ‘노동자와 시민의 안전’을 원칙으로한 합리적인 기준이 마련되지 않은 상황에서 그나마 최소한의 인원을 전환하기 위해 매우 임의적으로 축소, 선별되었다고 볼 수 있다.

이 과정에서 노동자 내부의 갈등과 불안은 증폭되었다. 무기계약직도 안전업무직과 일반업무직으로 구별하여, 이후 이러한 구별이 어떠한 차별로 다가올 것인지에 대한 불안이 심화되었다.

또한 2017년 1.1.자로 경정비 노동자를 서울메트로로 정규직화하기로 합의한 내용조차 무기계약직으로 일괄 전환되면서 기존의 합의보다 오히려 후퇴하는 조치가 이뤄지기도 했다.

“안전업무직은 그나마 기술이 있는 직군에다가 ‘안전’이라는 이름을 붙여준 거예요. 보안관은 안전업무직이 아니라 일반업무직으로 분류되었는데, 이에 대한 반발이 심했어요.”

안전업무를 대상으로 한 전환에서 무엇인 안전업무인가의 기준은 모호하였다. 다만 노동자들은 사회적으로 문제가 된 사고를 중심으로 사회적으로 이슈화된 업무들을 중심으로 무기계약직으로 전환된 것으로 추정하고 있다.

“상왕십리 추돌사고가 있었어요. 그때 당시 전동차의 노후화와 정비의 외주화가 문제가 되었어요. 그래서 당시에는 경정비 분야를 직접고용하겠다는 분위기가 우선했어요. 그리고 나서 언론이 잠잠해 지나가 경정비 직접고용은

다시 문혔어요. 그러다가 PSD사고가 나고 외주화가 문제가 되니까 PSD를 직
고용해야 한다는 여론이 들끓었죠. 그런데 역사의 화재사고 같은 것이 없으
니까, 그 분야는 직접고용에서 빠진 것 같아요.”

3) 외주화 이후 노동은 어떻게 가치절하 되는가? - 경정비업무의 사례

정비분야 중 경정비 업무는 2008년 (주)프로종합관리라는 업체에 외주화된
이후 직접고용이 되기 전까지 3년 단위로 재계약이 이뤄지면서 한 업체가 지
속적으로 수행하고 있었다.

서울메트로는 ‘경정비 업무’ 등 안전업무직의 업무가 지원, 보조업무라고
밝혔다. 즉 정규직이 수행하는 정비업무가 아니라 ‘소모품’의 단순 교체를 수
행하는 보조적인 업무라는 것이다.

이러한 구별의 타당성과는 별도로 2008년 외주화 이후 해당업무는 지속적
으로 지원적이고 보조적인 속성을 갖추기위해 조정되고 구성되어왔다는 점에
주목할 필요가 있다. 이는 비핵심 분야가 외주화된다는 통념 외에도 외주화
된 업무가 비핵심화된다는 주장을 뒷받침해 줄 사례로서 검토하고자 한다.

서울메트로는 해당 업무의 외주화를 시행하기 전, 2000년 이후 경정비업무
와 중정비업무에서 량당 인공을 하향 조정했다. 전동차의 일상검사와 같은
경정비 주기를 2개월에서 3개월로, 중정비 주기는 4년에서 6년으로 변경하였
고 이러한 과정에서 차량기지의 정원은 200여명을 감소하면서 경정비의 일부
를 외주화하여 120여명이 추가로 감축되었다.

2008년 1차 용역당시 (주)프로종합관리는 전적자 33명과 자체 채용자 74명
을 고용했다. 2호선 신정차량사업소, 3호선 지축, 수서차량사업소, 4호선 창

동차량사업소로 총 군자차량사업소를 제외한 4개 차량사업소에서 외주화를 시행했으며, 업무 내용은 월상검사업무 일체와 임시검사업무 일체로 월상검사업무가 주를 이룬다. 2012년 2차 용역에서는 군자를 포함한 5개 기지가 용역화되었다.

1차 용역과정에서 월상검사업무 전체를 외주화하였으나, 이는 애초에 외주화가 불가능한 업무였다. (주)프로종합관리 소속 노동자들은 작업내용과 지휘, 통제 등 작업의 전반적인 과정에 있어 독립적이지 않았으며, 월상검사업무 자체가 정규직의 일상검사업무와 연결되어 있는 전동차 경정비 업무 특성상 정규직의 업무와 혼재되어 있었고, 정규직의 업무를 대리 수행하는 등의 방식으로 월상검사업무를 수행했다.

전동차 경정비 위탁용역 과업내용서(2008년)

제6조 (경정비 방법)

-용역대상 편성의 작업 개시 전 및 완료 후에는 “갑”의 직원에게 통보하여 전동차운용이 원활하게 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

-“을”은 작업도중 전동차 기기의 손상 또는 이상을 발견하였을 시에는 즉시 당해차량사업소의 전동차 검사담당 직원에게 통보하여야 한다.

-“을”은 과업범위 내 해당하는 업무 및 기기가 차기 검사 이전에 불량 발생하여 “갑”으로부터 청소, 주유, 조정 등의 시정요청을 받은 경우에는 “을”은 즉시 적절한 조치를 취하여야 한다.

월상검사업무를 담당하는 ‘월상반’은 정규직과 외주업체 둘 다에 배치되었

다. 정규직과 외주업체 ‘월상반’의 차이는 단지 전동차의 담당해야할 부품이 다를 뿐 장애를 추적, 점검하고 관련 부품을 교체하는 ‘정비’업무를 맡고 있었다.

하청업체가 담당하는 부분 중의 하나는 출입문이다. 전동차에서 가장 사고와 장애가 많은 부분이다. 전동차가 고장이 나면 전동차 자체가 움직이지 못하도록 설계되어 있기 때문에, 전동차 전체 구조에서 중요한 부분임에도 불구하고 구의역 사망사고 이후 관련 오히려 관련 업무의 가치절하가 더 많이 유포되었다고 한다.

“소모품 교체하는 업무라는 구분은 없어요. 다 같은 정비죠. 실제로는 제일 본선에서 제일 사고가 많은 비율이 출입문이에요. 위험하게 뛰어 타다 보면 출입문에 뭐가 걸려서 작동이 안돼 버리면 전동차를 못 움직여요 시스템 자체가. 기동검수가 와서도 못 고친다고 하면 정비하러 입고되어야 하는 부분이라 전동차가 빠져야 돼요. 중요시되는 업무인데 구의역 사망사고가 나고 나서 업무자체를 되게 낮게 취급하면서 이 사람들 별 거 하는 거 없다고 안 좋게 얘길 했었죠.”

2008년 이후 하청업체로 이관된 업무는 수시로 변동되었다. 2008년 처음 외주화될 당시의 업무이관된 것 중에서 일부는 다시 직영이 가져가는 업무가 있었고, 나중에 업체로 넘어오는 업무들이 있었다. 이러한 업무분장의 변화에서 핵심적인 사안은 ‘위장도급’의 위험을 회피하려는 목적이거나 ‘직접고용’의 필요성을 약화시키기 위해 업무 중에 최대한 기술적인 업무를 분리하여 다시 회수, 재조정하는 과정이 있었다.

이러한 과정에서 혼재노동은 오히려 더 많아졌다. 가령 출입문을 수리하는

과정에서도 해당 업무를 하청노동자가 전담했다면 변화된 과정에서는 정규직과 하청노동자 2팀이 동시에 작업을 해야 했다. 출입문을 뜯고, 고치고 다시 설치하는 것이 하청노동자의 몫이라면 출입문 위의 전자표지의 접점을 맞추어야 하는 이른바 ‘기술력이 요하는 부분’은 정규직이 담당하는 식으로 변경되었다.

“저희가 출입문을 뜯고, 고치고 달면 정규직이 접점을 맞춰야 돼요. 쓰잘데기 없이 두 팀을 만들어놓은 거예요. 뜯는 건 용역이 하고, 문이 무겁잖아요. 우리도 끼는게 되게 힘들어요. 그냥 끼는 게 아니라 고무 패킹이 다 되어있고 간격을 다 맞춰야 해서 엄청 시간이 오래 걸리거든요, 무겁고. 그걸 다 하고, 문을 끼고 레일을 감으면 접점을 맞춰야 하나까 정규직이 나와서 접점을 맞추죠. 예전에는 그것 또한 저희가 했었어요, 2008년부터 2012년 말까지 저희가 했고. 정규직 전환이나 무기계약직 얘기가 나오기 시작하니 기술 업무 다 싶은 걸 또 뺐 거예요. 정규직 시켜주기 싫어서, 직고용 하기 싫어서 2012년 4월 1일부터는 업무분장표를 노무사나 컨설팅을 통해서 문제가 될 것 같은 업무는 빼고 다른 업무를 또 집어넣은 거예요. 4개의 기지에서 5개의 기지로 용역이 확대되면서 그렇게 업무분장표를 바꿔버렸죠.”

이 과정에서 원청과 하청간의 업무분장표가 재조정 되었다. 외주로 넘어온 업무를 또 다시 단순업무와 기술업무로 나눠 기술업무를 다시 원청으로 회수하고 단순업무를 더 추가하는 방식으로 재조정되었다.

그 결과, 2011년 2차 용역 계약 시에는 업무 내용을 소모품 부품 검사와 필터 관련 검사로 변경, 일상검사 업무와 월상검사업무의 일부를 외주화 하였다.

즉 1차 용역에서는 교환 점검 외 기능검사(작동검사)까지 수행하는 ‘정비’ 업무를 외주화하였는데, 불법파견의 소지가 있다는 자체 판단으로 2차 용역에서는 교환과 점검만 수행하고 기능검사(작동검사)는 원청의 업무로 다시 가져간 것이다. 그것이 정비업무를 ‘소모품 교체 업무’로 계약상 표현된 것이고, 이는 이후 외주화된 경정비 업무가 ‘소모품 교체’에 불과한 지원업무라는 주장의 기준이 되었다.

정비업무를 이렇게 둘로 쪼개고 나니 정규직과 하청노동자의 혼재업무는 많아졌을 뿐만 아니라 비효율적으로 이중작업이 되어 버렸다. 예를 들어 형광등의 부품교환이 하청이 모두 진행하고, 형광등의 정상작동 여부는 정규직에서 진행하는 것이다. 이는 부품을 교체하면 자연스럽게 작동여부까지 작업자들이 확인하는 것인데, 업무의 중복에 따른 비효율을 감수하면서까지 조정된 것이다. 동시에 이러한 비효율은 의도된 것이기도 하다.

당시 서울메트로는 외주화를 기존 인력의 감축을 위한 용도로 활용되었기 때문에 기존 인력들을 외주 용역사로 전직시키기 위해 무리하게 용역 과업지시서를 부풀려 사업비와 필요인력을 실제보다 늘려왔다.

이 과정에서 정규직과 하청노동자들은 혼재 업무가 늘어났고, 하청노동자들은 상대적으로 노동강도가 높은 업무를 더 많이 할당받았으며, 중복적인 업무수행으로 인한 비효율이 늘어났다.

지하철 경정비업무의 외주화 과정에서 알 수 있는 것은

첫째, 외주화가 비핵심업무, 단순업무를 중심으로 끊임없이 재조정되는 과정을 거치고 있다는 점

둘째, 이를 통해 업무의 가치절하가 함께 이루어지며 해당 업무를 수행하는 노동자의 숙련도 역시 저숙련으로 간주된다는 점

셋째, 외주화의 목표가 원청의 인력감축이라는 점에서 전직자들을 외주업체가 감당하기 위해 업무분장표가 과잉되거나 중복되는 비효율이 발생한다는 점

넷째, 도급이 불가능한 업무를 외주화하는 과정에서 '위장도급'상의 법적 분쟁을 회피하기 위해 업무상의 비효율을 감수하며 관리와 소통측면에서 더욱 악화되는 구조로 구조화된다는 점

다섯째, 외주화의 목표가 정규직 인건비의 절감이라는 차원에서 추진되었으나, 줄어든 총액보다 외주화로 인한 비용이 더 많이 증가하였다는 점 등이다. 이는 경정비 업무 뿐만 아니라 공공부분에서 진행된 구조조정-외주화 과정상에 나타난 근본적인 문제라고 할 수 있다. 정규직 인건비의 감소만이 절대적인 기준으로 삼으면서 나타나는 고비용의 외주화인 셈이다.

4) 무기계약직은 지원업무? - 위험을 내부화하다는 것의 의미

서울메트로는 당시 안전업무직으로 직고용되는 업무 분야가 지원, 보조 업무로, 기존 일반직과 구분되는 업무 특성이 있다는 점을 들어 별도의 직군을 신설했다고 밝히고 있다.

구 분	권고안 이행계획
메트로	<ul style="list-style-type: none"> - 현 상황에서 안전업무직의 일반 정규직화 또는 구체적 전환 계획수립은 어려운 실정임. - 조건부 민간위탁 직영화에 따른 무기(안전)업무직 채용은 기존 위탁사 직원들의 고용불안을 최대한 해소하고 공사의 인력운영 여건, 안전업무직의 업무특성을 고려하여 결정함. <p>〈안전업무직 신설 사유〉</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기존 일반직과 구분되는 업무 특성(지원, 보조 업무 등) - 안전업무 종사자 정규 일반직 채용시 인건비 부담(점증↑) - 정규 일반직 채용시 행자부 등 경영 효율, 조직 슬림화 등 지침 등과 배치, 경영평가 등 불이익 초래(정원 증원 어려움) - 무기업무직도 정규직으로서 정년 보장, 일반직에 준하는 복지 보장 등

[그림 189] 안전업무직 정규직화 이행권고에 대한 서울메트로의 입장(구의역 진상조사보고서2차)

그러나 안전업무직으로 수행되고 있는 업무와 기존 정규직으로 수행하고 있는 업무의 구분이 어떤 기준으로 나뉘지는 지에 대한 기준은 제시되지 않았다. 서울메트로와 도시철도공사를 비교해 볼 때 동일한 업무를 원청이 수행하는가 하면, 다른 공사에서는 하청이 수행하기도 했다. 가령, 서울메트로에서 승강장 유지보수 업무는 외주화되었으나, 서울도시철도공사에서는 정규직이 수행하고 있었다. 서울메트로에서 경정비는 외주화되었고 중정비는 정규직이 수행했으나, 서울도시철도의 경우 전동차 경정비와 중정비 중 일부가 외주화 되어 정규직과 혼재작업을 하고 있었다.

이렇듯 외주화된 공정과 그렇지 않은 공정은 명확한 기준 없이 임의적으로 분할되어 진행되고 있었다. 일관된 기준의 부재는 통상 아웃소싱을 하는 이유인 전문성의 기준이거나 비핵심 업무이기 때문에 외주화된 것으로 보기 어

렵게 만든다. 결과적으로 아웃소싱의 과정에서 원인과 결과가 전도되어 비핵심이기 때문에 외주화 된 것이 아니라, 외주화 되었기 때문에 비핵심 업무로 간주되었다. 전동차 정비, 승강장 유지보수 등의 업무가 이러한 과정에서 무리하게 외주화되었다.

서울메트로는 2011년 당시 4개 분야(역무, 전동차 중정비, 차량기지정지정부, 승강장 안전문 유지보수)에 관한 외주화가 추진되었다. 이 중 기존의 정규직 직원이 담당하지 않아 내부 반발이 적은 신설업무인 승강장 안전문 유지보수 업무만이 최종적으로 외주화 되었다는 결과만 보더라도 외주화의 기준은 임의적이었다.

외주화된 업무는 가치절하 될 뿐만 아니라 가치절하 되면서 위험 역시 과소평가된다. 외주화된 업무를 다시 내부화한다는 것은 기존의 가치절하된 위험과 왜곡된 업무의 절차와 내용을 다시 되돌린다는 것을 의미한다. 그러한 한에서 직접고용이라는 의미는 위험의 내부화라는 맥락에서 제기될 수 있다.

이러한 차원에서 보자면 서울시와 양 공사에서 진행한 ‘무기계약직’ 전환과정은 가치절하된 위험을 재평가하는 방향으로 추진되지 않았다. 서울메트로가 제시한 ‘시민안전’이라는 직접고용의 기준은 최소의 인력을 대상으로 전환 가능한 업무를 선별하였으며, 사고가 발생하여 사회적으로 이슈가 된 업무와 그렇지 않은 업무를 가르면서 문제를 절충적으로 봉합하는데 그쳤다.

이는 직접고용의 대상에서 탈락한 노동의 위험과 중요도가 또 다시 가치절하되는 것으로 반복되었다.

‘직접고용하지 않아도 될 만큼의 위험’을 정당화하기 위해 해당 위험은 더욱 감당할 수 있는 위험, 외주화로 관리 가능한 위험으로 간주되어야 했기 때문이다. 이는 직접고용으로의 전환이라는 매우 가시적인 성과 이면에 드리운 또 다른 위험의 지연과 잠복을 가져왔다.

2. 정규직 전환 이후의 변화

1) 경정비 업무의 정규직 전환 이후의 변화

(1) 불필요한 업무의 재조정

외주화되면서 불필요한 업무가 증가했다는 것은 이들 업무가 다시 직영화된 이후 작업방식의 변화를 통해 가늠할 수 있다.

가령 전동차 애자 청소 작업의 경우는 하청노동자가 수행하는 대표적으로 힘든 작업이다. 애자는 전기가 통하지 않는 절연체로 애자에 먼지가 쌓이거나 깨지는 등의 손상이 생기면 절연역할을 하지 못해 고압전류가 누전되어 감전사고가 발생할 수 있다. 때문에 하청노동자들은 월상점검 시 전동차에 장착되어 있는 모든 애자에 폼파우드를 발라 먼지를 닦아내는 작업을 하는데, 강도 높은 노동이 수행된다. 폼파우드의 냄새가 역하고 분진에 노출이 많이 되는 작업이지만 하청업무 당시에는 저질의 마스크와 면장갑만으로 해당 작업을 수행했다.

이 작업을 하청노동자가 담당할 경우 현장에 원청 감독자가 입회하여 관련 업무의 품질 검수를 진행했었다. 즉 얼마만큼 “반짝반짝 윤이 날 정도로 닦았는지” 여부가 품질 검수의 기준이었다. 그러나 하청노동자들이 정규직 전환된 이후 애자 작업은 이제 정규직의 업무가 되었는데, 동일한 애자 청소 작업이 정규직의 업무가 되고나니 이전보다 훨씬 수월해 졌다.

“우선 업무적인 부담, 시간에 쫓기거나 하는 건 없어졌어요. 예전에는 현장

에 감독관이 있어서 지적을 했어요. 애자를 숙 장갑으로 확인 한 다음에 ‘다 시 닦아’라고 하거나, 갑질하는 사람이 없어서 그런지 그렇게 디테일하게 안 닦아요. 사실 그렇게 디테일하게 닦을 필요가 없거든요. 그 안에 애자를 깨보면, 그 안에 전기를 막아주는 부품들이 있고 혹시 몰라 애자를 사기로 둘러싸는 거라, 애자가 그렇게 깨끗할 필요는 없거든요. 한전에서는 한 번도 안 닦잖아요. 사실 문제가 없는 거예요.”

기존의 정규직 인력을 줄이기 위해 하청업체로 이전하기 위해서든, 외주화 과정에서 관련 업무의 관리감독을 위해서든 외주화된 업무는 까다롭게 증가했다. 외주화되었기 때문에 해당 업무의 완성여부에 엄격한 기준이 적용되었다. 이 과정을 통해 업무의 양은 증가하게 되었는데, 외주화된 업무가 통합되자 정작 기존의 정규직들의 반발이 있었다. 불필요한 업무가 너무 많이 증가했기 때문이다.

“불필요한 업무가 많이 있죠. 정규직들이 자신들이 일을 안할 때는 답답했대요. 저걸 할 필요가 없는데 재네는 왜 저걸 하고 있지? 근데 우리는 그걸 안하면 돈을 못 받으니까. 또 공사 입장에선 돈이 나가는데 업무를 늘려주지 않으면 감사원 지적도 받고 전적자들 돈을 못주니까. 그렇게 해놔서 갖고 들어왔는데 결국 아직까지도 정리를 못하고 있어요. 업무를 줄어야 될 거 아니에요. 근데 늘려 놓은 상태인데 마음대로 공사에서 못 줄어요. 국토부 승인도 받아야 되고.”

업무 조정은 현재에도 진행 중에 있다. 그러나 위에서 언급한 형광등 교체와 기능점검과 같은 중복업무는 더 이상 그렇게 할 필요가 없으니 공정 자체

가 단축되어 가고 있다. 단축의 방향은 2008년 외주화로 인해 과잉되고 중복된 업무들을 외주화 이전으로 정상화시키는 것이다.

(2) 통합과 협업

기존의 무기계약직들은 ‘경정비’업무로 국한하지 않고 정규직 전환 이후 기존의 정비업무에 통합되었다. 하청 노동자 일부는 다른 정비업무로 배치되었고, 기존의 검수업무도 기정규직과 함께 업무 개편이 이뤄졌다.

기존 직제하에서 업무 분장이 이뤄지면서 하청 출신의 노동자들이 추가로 받아야 할 기술교육은 필요하지 않았다. 숙련도상의 차이가 없기 때문이었다. 새로운 업무는 ‘선배’ 정규직과 함께 팀을 이루면서 손발을 맞춰 나갔다. 이 과정에서 정규직 전환 과정에서 불거진 차별과 혐오에 대한 인식은 빠르게 수면 아래로 내려갔다.

“우리(하청노동자)는 뽀뽀이 흠어졌어요. 그래서 선배들 밑에 기수로. 7급 6급 이렇게 반이 다 나뉘어 있고 섞여있죠. 그래서 더 빨리 예전에 꼬리표들이 점점 없어지고 있는 거죠.. 문제는 PSD나 보안관 같은 경우 정규직전환돼도 항상 똑같이 욱먹어요. ‘무기충새끼들’ 이런 식으로. 저희는 바로 옆에서 같이 일하니까 대놓고 욱은 못할 거 아니에요.”

“(정규직들과의 관계가) 조금은 달라졌어요. 사람이 부딪히고 만나야 풀려요.. 기존의 정규직과 용역에서 정규직전환이 된 사람은 처음에는 대놓고 욱은 안 해도 싫은 티를 많이 냈는데, 시간이 지나면 지날수록 후배로 들어오고, 서로 땀 흘리고 늦게까지 일하는데, 술 한 잔 먹을 건데 너는 용역출신이

니까 오지 말라고 할 수 없는 거니까. 예전에는 오해했던 부분들이 사실 되게 많았어요. ‘저 용역 애들이 우리보다 월급이 이만큼 많다’ 는 식의 말도 안 되는 내용들이 너무 많이 퍼져있었어요. 오죽했으면 핸드폰으로 급여명세서 보여주니까 그제서야 오해를 풀기도 하고.... 그나마 우리는 같이 일하면서 많이 풀어나갔어요. 사무실도 같이 쓰고, 목욕탕도 같아지고.. 같은 작업장과 공간이 같아지고 집에 있는 시간보다 회사에 있는 시간이 많으니 서로 조심하고 그러는 거죠.”

통합과 협업의 과정은 외주화된 노동과 기존 정규직의 노동을 다시 재구조화하는 작업이면서 동시에 ‘다른 회사’ 인원 간의 통합이 이루어지는 가장 빠른 길 중의 하나이다. 무리한 외주화로 인한 차별의 고착화와 다시 이를 재통합하는데 불거진 갈등과 비효율적인 업무의 조정은 직접고용 이후에 남겨진 과제이다. 이 과정에서 ‘차별적 위험’이 해소될 수 있는 방향으로 업무의 재조정이 이뤄지는지 여부에 따라 직접고용 이후, 위험의 양상이 재구성된다.

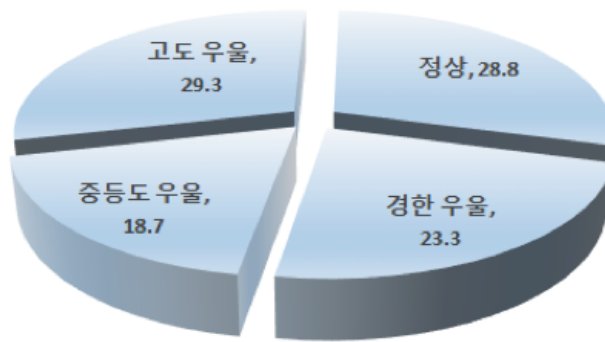
2) PSD 업무의 정규직 전환 이후의 변화

(1) 안전하지만 우울한 일터

2020년 9월 발간된 <서울교통공사 승강장 안전문 분야 종사자 직무스트레스 등 실태조사 보고서>(서울교통공사, 노동환경건강연구소, 녹색병원)에 따르면 47%의 응답자가 정신건강의학분야의 도움을 받아야하는 고도 우울과 중등도 우울집단으로 나타났다. 설문조사는 직접고용된 승강장 안전문 분야

노동자를 대상으로 설문을 실시하여, 전체 응답율이 98%에 달했다. 그 결과 승강장 안전문 분야로 직접고용된 노동자의 절반에 달하는 응답자가(203명) 이 우울수준이 높은 것으로 나타났다.

<그림 12> Beck의 우울 수준평가 결과



○ 호선별로 차이가 나타나고 있는데 1~4호선 집단에서는 52.7%가, 5~8호선에서는 43.2%가 심리상담이 필요한 집단으로 나타났다.

<표 66> 호선별 우울수준 평가 결과

		1~4호선	5~8호선
심리상담 <u>비대상</u>	응답(명)	97	125
	응답(%)	47.3%	56.8%
심리상담 대상	응답(명)	108	95
	응답(%)	52.7%	43.2%
계	응답(명)	205	220
	응답(%)	100.0%	100.0%

* p<0.05

“서울교통공사 PSD분야 종사자들이 주로 겪는 괴롭힘의 경험 중 가장 높게 나타난 문제가 ‘직장 내에서 주체할 수 없이 업무량이 많은 적이 있다’였다. 그와 유사한 질문에서도 노동자들이 주로 심각하게 겪는 괴롭힘은 업무 과중한 것으로 나타난다. 서울교통공사 PSD분야 종사자의 직장 내 괴롭힘 경험자의 비율은 20% 수준으로 나타나며 해외 사례와 비교할 때 두 배 가까이 되는 것으로 나타난다. 1~4호선 그룹의 경험률이 훨씬 높은 것으로 나타난다. 5~8호선의 두 배에 이른다. 현업관리소 그룹이 그 외 그룹에 비해 무려 4배에 이른다.”(보고서 112쪽)

‘업무과중’의 가장 핵심적인 원인으로 정규직 전환 과정에서 지금까지 인력 충원을 단 한명도 하지 못한 이유가 가장 크다. 이전 하청업체에서도 인력 문제가 가장 심각했으며, 그로 인해 2인1조가 제대로 지켜지지 않았다. 그 인원 그대로 정규직으로 전환되었고, 일부 신규채용이 있었지만, 2인1조 등을 위한 정원이 다 채워지지 않았다. 또한 퇴직 등으로 인한 결원이 생기는 부분조차 인원충원을 하지 않은 채 운영되었다.

그러다 보니 직고용 이후에도 2인1조도 제대로 지켜지지 않은 경우들이 발생하고 있으며, 응답자의 50%가 노동강도가 더 강화되었다고 응답하고 있다.

하지만 노동강도가 높다는 이유만으로 집단적인 우울증세가 나타난다고 보기 보다는 기존 정규직과의 갈등적 관계가 업무상의 불이익이나 협업의 어려움 등으로 이어져, 업무수행의 어려움이 더해진 결과라고 볼 수 있을 것이다.

일터괴롭힘은 타부서 직원들 뿐만 아니라, PSD직군 관리자로 배치된 지하

철 정규직 관리자들에 의해 이뤄졌다. 이와 더불어 PSD직군의 인력증원이 이뤄지지 않으면서 이른바 ‘하청노동자 출신들’로 내부적으로 고립된 채 차별의 타겟이 되면서 과중한 업무량과 업무 수행과정상의 어려움이 중첩되었다.

(2) 정규직 전환 과정에서 증폭된 차별과 혐오

가시적인 차별과 혐오의 발언들은 외주업체에서 무기계약직으로 전환되었을 때보다 무기계약직에서 정규직 전환이 결정되었을 때 본격화되었다.

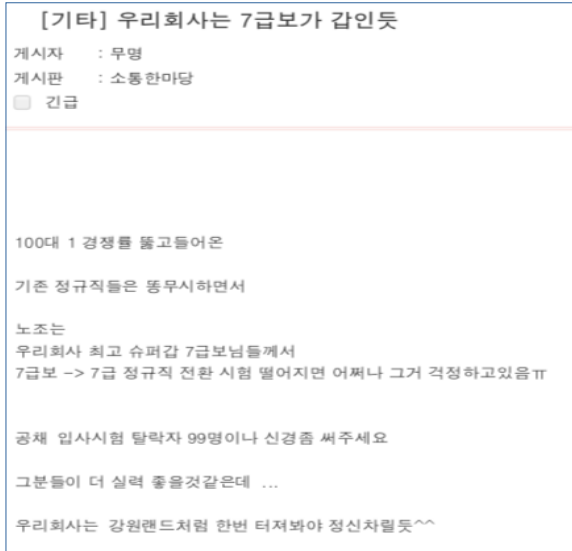
2017년 7월 서울시에서 무기계약직의 정규직 전환이 발표되면서 8월부터 공사 사내 익명게시판을 중심으로 차별과 혐오적 글들이 쏟아져 나왔다.



[그림 191] 서울교통공사 익명게시판 캡처1



[그림 192] 서울교통공사 익명게시판 캡처2



[그림 193] 서울교통공사 익명게시판 캡처3

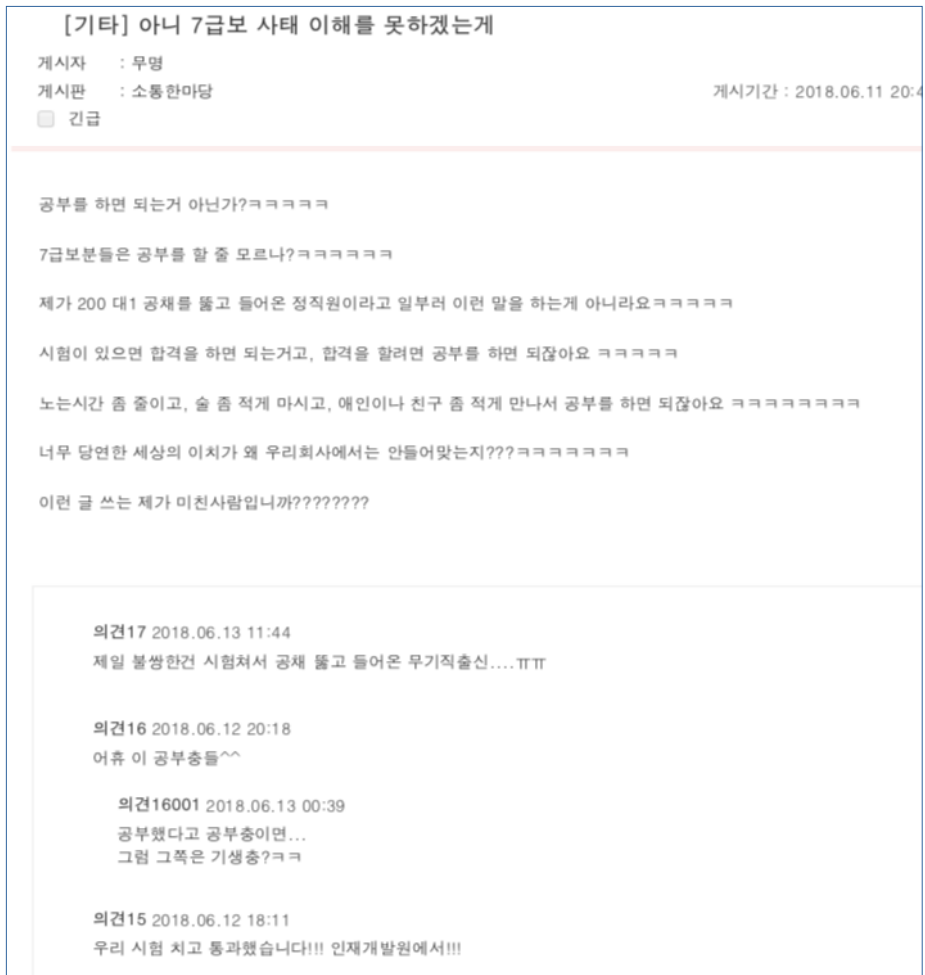


그림 194 서울교통공사 익명게시판 캡처4

“무기계약직은 업무상과 제도상의 차별이 있었다. 하지만 처음에는 정규직들과 관계가 나쁘지 않았다. 서로 존중하는 분위기로 시작했다. 갈등이 커진 것은 정규직 전환이 가시화되면서 시작되었다.”

“처음 무기계약직이 되었을 때는 우리는 주로 역무원들하고 마주치니까, ‘고생이 많다, 요금 안전은 괜찮냐’는 이야기도 들었다. 걱정해주고 우호적인 분위기였다. 젊은 직원들도 크게 우리에게 악감정이나 관심이 크지 않았다.”

정규직 전환이 발표되자, 이러한 분위기는 바뀌기 시작했다. ‘그렇게 까지 정규직이 되고 싶냐, 양심이 없다’는 이야기를 들어야 했고, 익명게시판에는 정규직 전환의 부당함과 공채 출신들의 역차별론에 대한 글들이 연이어 올라 오기 시작했다.

이 과정에서 노동조합은 정규직 조합원들의 내부 반발을 해소하기 위해 4개 본부와 중앙 차원의 토론을 합쳐 총 6차례의 토론회를 열었으며 정규직 전환자들과 이를 반대하는 조합원들이 모여 각각의 입장을 내놓았다. 결과적으로 6차례의 토론회로 서로의 입장을 이해하거나 합의점이 도출되지는 않았다. 오히려 토론회의 과정에서 오간 발언들이 익명게시판을 통해 더 확장되면서 갈등이 증폭되었다.

이러한 정규직 전환과정에서의 갈등은 전환이후 ‘전환자’에게 일터괴롭힘의 양상으로 지속되었다.

(3) 차별이 일터괴롭힘으로 이어지는 구조

이른바 ‘인국공 사태’를 계기로 드러난 우리사회의 공정담론은 신자유주의 이후 국가와 자본이 노동에게 강제한, 그리고 노동이 불가피하게 수용한 노동내부의 차별과 균열의 틈을 파고들었다. 따라서 서울교통공사에서 일어난 정규직 전환과정상의 갈등은 교통공사만의 문제가 아닐 뿐만 아니라 우리 사

회에서 드러난 가장 폭력적이고 풀기 어려운 갈등 중의 하나일 것이다.

그러나 차별에 대한 인식이 사회적인 것이라고, 그리고 구조적인 차원의 것이라고 손쉽게 환원해서는 곤란하다. '정규직 전환자들'에 대한 차별은 정규직으로 전환되지 못한 자회사, 하청 노동자들의 제도화된 차별(제도적으로 구별되어 있어 '차별'로 인식하지 못한 채 인정되는 차별)이 갈등적으로 드러난 것일 뿐만 아니라, 차별을 받는 집단이 차별에 대항하는 '집단화'(정규직화!)를 수행하는 과정에서 더욱 참여화된다. 즉 정규직 전환 과정에서 기존의 묵시적 차별이 갈등적으로 표면화된 것이며, 이 과정에서 '정규직화'는 그 계기중의 하나일 것이다.

또 다른 면에서 차별을 양산하는 문화는 개별적인 인간성이나 마음의 문제로 간주해서는 안 된다는 점이다. 젊은 조합원들을 중심으로 익명게시판에 글을 쓰고, 직접적인 차별적 언사를 표현한다고 해서 젊은 조합원들의 인간성과 마음이 기존의 조합원들과는 다르다는 것을 입증할 방법은 없다.

문제는 이렇게 차별을 양산하고 고착화하려는 감정과 인식이 왜 생겨나는지 질문해야 할 뿐만 아니라 설령 차별인식이 조직내에 존재한다고 하더라도 이것이 업무상의 차별로 확산되지 않도록 조직적인 대응과 해법이 마련되어야 한다. 가령 성차별이 만연한 가부장적 사회라 할지라도 조직내 성차별을 근절하기 위한 여러 조치가 마련되는 것처럼 정규직 전환을 둘러싼 차별과 갈등이 조직내에 불거지더라도 이것이 업무상의 차별로 확산되지 않도록 조치를 취해야 하는 것은 조직의 역할이다. 그런 한에서 서울교통공사의 조치가 무엇이었는지를 평가할 수 있다.

서울교통공사는 '차별'이 '일터괴롭힘'으로 전이되는 구조를 차단했어야 하지만 이를 암묵적으로 방치함으로써 이러한 확산에 영향을 끼쳤다. 공사가 차별과 혐오의 글들이 난무하는 익명게시판에 대한 적절한 규제를 하지 않았

으며, 이로 인해 조직 구성원들 간에 차별과 혐오의 말들이 더욱 확산되었다. 특정 직군에 대한 차별의 일반화는 해당 노동자들의 차별적인 처우를 정당화하는 기제로 작용하고 있다.

첫째, 우선 PSD는 다른 업무들과 달리 공식 직제로 편성되지 않고 있다. 이에 따라 관리직들이 PSD부서에 정식 관리자로 발령이 내려지는 것이 아니라 임시적인 ‘파견’형태로 보내지고 있다. 현장업무는 정규직 전환자들이 수행하고, 관리직은 기존 기술파트 정규직들이 보내지는데, 각 부서에 속한 정규직 들은 PSD로 배치되는 것을 기피한다. 다른 직종보다 업무가 어렵고 힘들고 일이 많기 때문에 파견이 되더라도 대부분의 관리자들이 몇 달 가지 않아 본업으로 복귀하기를 희망하고 있어 관리체계가 매우 불안정한 상태로 운영되고 있다.

“PSD단일 직종으로 직제를 만들어 달라는 것은 우리쪽으로 아무도 오지 말라는 게 아니에요. 와서 같이 일하자는 것이에요. 지금처럼 ‘파견’형태로 오가는 것은 서로 섞이지도 못하고 관리자들에 의한 일터괴롭힘만 계속될 겁니다.”

PSD업무를 책임지는 제대로 된 관리직이 부재하다보니 관리직과 현장노동자간의 갈등이 심화된다. 일터괴롭힘의 대다수가 관리직이라는 점은 이러한 조건 위에서 작동한다. 임시로 ‘파견’된 관리직은 자신의 부서가 아니라고 생각하고 자신의 부원이 아니라고 생각한다. 이러한 불안정한 ‘소속감’은 정규직 전환과정에서의 갈등이 업무의 지시와 이행과정까지 지속되는 이유 중의 하나이다.

둘째. 정규직 전환이후 안전인력 정원이 후퇴하였다.

정규직 전환이후 노동자들은 노동강도가 더 강화되었다고 주장한다. 하청 시절에는 고장에 대한 유지, 보수업무가 주를 이뤘는데 지금은 고장에 대한 조치 외에 예방점검이 많아졌다. 일일점검, 예방점검, 3개월 단위의 점검이 강화되었다. 예방점검이 많아지다 보니 기존의 장애조치는 전체 업무의 절반으로 줄었다.

문제는 늘어난 업무만큼 인력이 늘어나지 않았다는데 있다. 2017년 당시 2인 1조 등의 문제로 적정인력을 552명으로 책정했다. 그러나 그 이후 한번도 552명이 채워지지 않은 채 450명이 PSD업무를 수행해왔다. 공사는 450명으로도 해당 업무가 수행되니 거꾸로 정원을 현원인 450명에 맞춰 정원을 줄였다. 구의역 사고 이후 정해진 안전인력이 후퇴한 것이다.

셋째. 정규직 전환자들에 대한 낙인찍기가 조직적으로 일어나고 있다.

공식직제로 편성되지 않으면서 관리직군의 불안정한 이동은 관리자와 현장 노동자간의 소통과 소속감을 약화시킨다. 게다가 안전을 위한 정원이 감축되면서 노동강도는 오히려 증가하였다. 이러한 와중에 기술본부장이 회의자리에서 정규직 전환자들의 숙련도와 업무능력을 지속적으로 폄훼하는 메시지를 내놓는다거나 역무직원들과의 갈등으로 협업이 제대로 이루어지지 않는 등의 직·간접적 차별은 PSD노동자들이 정상적으로 노동할 수 없도록 만들고 있다.

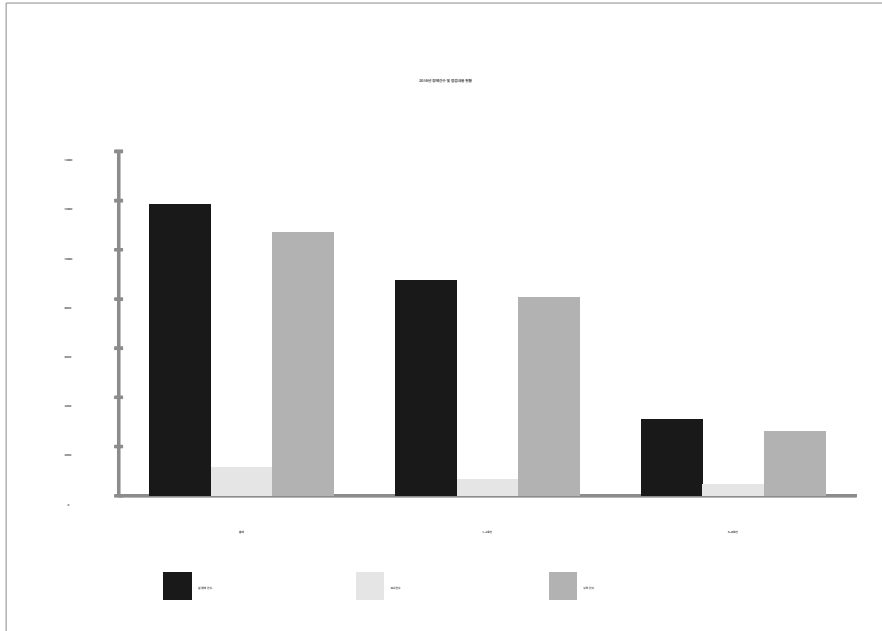
넷째. 고장률이 축소보고 되면서 구조조정의 빌미가 되고 있다.

PSD노동자들의 정규직 전환이후 언론에서는 해당 공정을 직접고용하니 고장률이 현저히 줄어들었다는 보도가 이어졌을 뿐만 아니라 교통공사측에서도

대대적으로 관련 내용을 홍보했다. 그러나 노동자들은 고장률 자체가 축소되었다고 제기한다. 구의역 사망사고 이후 서울시는 PSD관련 매일의 장애와 고장률을 서울시에 직접 보고하도록 하였는데, 이 과정에서 일부 고장건수를 누락하여 보고했다. 가령 공사는 고장이 나서 새 부품으로 교체하는 경우만 고장 건수로 잡고 중고품으로 교체하는 경우는 건수로 잡지 않는 방식으로 고장건수의 1/10만 축소 보고 해왔으며, 이를 안전환경이 개선되었다는 지표로 홍보해왔다. 그러나 노동조합 조사에 따르면 2019년의 경우, 1만여 건의 출동건수가 있음에도 보고된 건수는 1천여 건에 불과했다.

□ 2019년 장애건수 및 점검 내용 현황(자료 : 노동조합)

2019년	실 장애 건수	보고건수	누락 건수
총계	11,859	1,137	10,722 (90.4%)
1~4호선	8,766	686	8,080 (92.2%)
5~8호선	3,093	451	2,642 (85.4%)



이러한 축소 건수는 되레 구조조정의 빌미가 되고 있다. 고장건수 자체가 적으니 인력을 줄여도 되지 않느냐는 것이다.

다섯째. 또 다시 구조조정의 약한 고리가 되고 있다.

2021년 6월 서울교통공사에서 발표한 <2021년 임금 및 단체협약 공사안 건>은 서울교통공사의 대대적인 구조조정과 임금동결을 내세우고 있다. 2021년 임금동결, 성과연봉제 확대 등을 포함해서 1,108명의 인원을 감축할 계획을 제시했다. 지하철 보안관, 구내운전, 구내식당, 궤도 시설 보수 등 2018년 당시 정규직으로 전환했던 업무들이 다시 외주화 대상이 되었으며, PSD업무의 경우 '역무'와 통합해 '역무-기술직렬'을 추진하겠다는 것이다.

이럴 경우 PSD와 건축, 기계 등 일부 기술업무가 역무에 상시적으로 배치되면서 역무업무를 함께 수행하도록 하는 계획이어서 역무와 기술의 인력은 조정될 수밖에 없다.

이를 통해 드러나는 것은 차별이 일터괴롭힘으로 이어지고 있으며, 일터괴롭힘은 업무상의 비협조, 소통의 어려움, 숙련도와 업무능력상의 저평가 등 다양한 업무상의 부당한 행위들로 이뤄지고 있었다. 차별인식이 존재하더라도 업무 시스템이 차별을 걸러내고 일정정도 합리적인 시스템으로 운영되었다면 일터괴롭힘의 양상이 심화되지는 않았을 것이다. 그러나 서울교통공사는 직고용 과정에서, 그리고 직고용 이후에도 직제상의 문제를 타 직무와 같이 재편하지 않았고, 안정적인 관리직을 배치하지 않으면서 일터괴롭힘을 구조화하고 있었다.

이는 안전문제에 대해 스스로 위험을 발굴하고 개선하려는 주체로서 자신의 지위를 적극적으로 형성하는데 대단한 걸림돌이 되고 있다. 당장은 사고 직후의 영향력, 노동조합의 울타리 안에 있다는 것으로 안전이 강화되었다고 평가할 수 있지만 내부차별이 구조적으로 진행되고 있는 상황에서는 향후에도 위험에 대해 적극적인 주체가 되기 어려울 뿐만 아니라 구조조정의 손쉬

은 대상이 될 수 있다는 점에서 더더욱 수동적인 위치를 점할 수밖에 없다.

정규직화의 과정에서 원-하청관계로 인한 외적 차별이 해소되는 대신 내부 차별을 정당화하는 기제가 합리화됨으로써 노동권의 재구성을 위한 활동은 침해받게 된다.

앞서 직무스트레스 보고서에 따르면 일터괴롭힘에 대해 어떻게 대응하느냐는 질문에 대해 50.4%가 ‘그냥 참는다’로 답변하고 있다. 반면 직장 동료, 상사, 노조 등에 도움을 요청하는 경우도 44.1%에 이르고 있다.

직장 내 괴롭힘 발생시 대응 방식(다중응답)	응답 (명)	응답 (%)
그냥 참고 있었다	186	50.4
가족이나 친구에게 도움을 요청하였다	6	1.6
직장 동료에게 도움을 요청하였다	57	15.4
직장 상사에게 도움을 요청하였다	54	14.6
직장내 고충처리부서, 노조 등에 도움을 요청하였다	52	14.1
행정당국(노동부, 서울시 등)에게 도움을 요청하였다	2	0.5
기타	12	3.3
합계	369	100.0

*승강장안전문 직무스트레스 조사보고서 50쪽.

이러한 결과는 모든 일터괴롭힘에 대해 노동자들이 감내하는 것만은 아니며, 나름대로 조직적인 해결을 위해 노력한다고 볼 수 있으나 그 역의 해석도 가능하다. 즉 조직적 해결이 지연되거나 제대로 이뤄지지 않을 경우 조직적인 요청보다는 그냥 참는 것으로 나타날 수도 있다.

실제 ‘일터괴롭힘에 대해 어딘가에 도움을 요청했던 경험이 있는 경우’ 실

제 도움이 되었다고 응답한 사례는 40% 정도에 불과하다. 특히 일터괴롭힘이 심한 1-4호선의 경우 31.5% 정도로 감소한다.

이러한 과정에서 안전인력이 확보되지 않으면서 2인1조 작업이 제대로 이루어지지 않고 있다. 구의역 김군 사망사고 당시 외주화로 인해 2인1조 작업이 이루어지지 않은 문제가 사회적으로 대두되면서 직접고용이 이루어졌지만, 이제는 서울교통공사의 만성적인 인력부족과 적자재정상의 문제가 대두되면서 2인1조 작업이 무력화될 가능성조차 제기되고 있는 실정이다. 더욱이 직접고용 이후 외견상의 차별이 사라졌으니, 2인1조가 제대로 이루어지지 않는 것은 ‘차별’이 아니라 서울교통공사의 적자재정과 결부되어 ‘일반화된 문제’로 희석된다.

3. 서울교통공사 정규직 전환에 대한 감사원 감사가 의미하는 것

문재인 정부의 비정규직 정규직 전환 정책의 실질적인 가이드라인이 무기계약직이나 자회사에 한정된다는 것은 서울교통공사 정규직 전환에 대한 감사원 감사 <비정규직의 채용 및 정규직 전환 등 관리 실태 감사보고서>(2019.9)에서 나타났다.

서울교통공사는 서울시의 지침에 따라 경정비, PSD업무, 구내운전, 역무지원 등 9개 직무 1,285명을 정규직으로 전환했다.

구분	직군	직렬	직종	직 무	정원	현원	계(현원)
편입	일반	차량	차량	전동차 검수지원	319	302	492
		승무	승무	구내운전	90	56	
		사무	사무	역무지원	13	6	
	특수	기술	궤도	모타카 및 철도장비	176	107	
		기술	궤도	궤도보수원	19	19	
		특수	자동차운전	운전기사	2	2	
신설	일반	기술	승강장안전문	승강장안전문	381	361	793
		지하철보안	지하철보안	지하철보안관	304	295	
	특수	특수	후생지원	식당찬모 등	151	137	
계					1,455	1,285	1,285

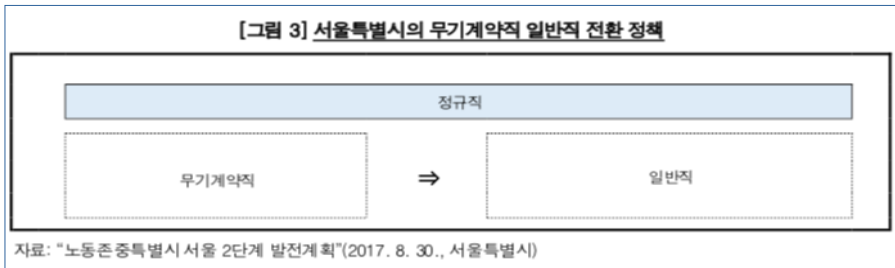
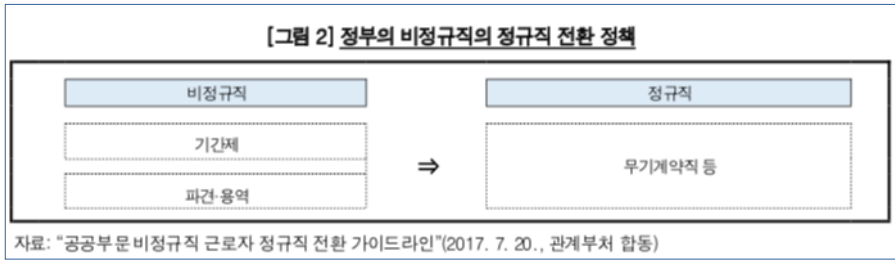
자료:공사 제출자료 재구성

[그림 197] 서울교통공사 정규직 전환 내용(감사원, 2019)

애초에 감사는 서울시와 서울교통공사가 감사원에 ‘공익감사’를 요청한 것이었고, 정규직 전환과정에서 친인척 채용비리 의혹에 대한 감사요청 건이었다. 그러나 감사원의 감사결과는 채용비리건을 적발하는 것을 넘어 서울시가 수행한 정규직 전환 정책 전반에 대한 문제제기를 포함하고 있다.

감사결과는 핵심적으로 세 가지 내용을 담고 있다. 첫째, 서울교통공사의 정규직 전환 방침은 정부의 정규직 전환정책을 넘어서는 방침이라는 것이다.

감사보고서에는 “서울특별시와 서울교통공사는 정부의 정책과 별개로 정규직인 무기계약직을 일반직으로 전환하는 정책을 2017.7.17. 발표한 후 같은 해 8.30. 전환 정책이 포함된 ‘노동존중특별시 서울2단계 발전계획’을 산하기관에 시달하여 추진 중이다”라고 서술하며 아래 <그림>과 같이 정부의 비정규직 전환정책과 서울시의 정규직 전환정책의 차이를 도식화하고 있다.



[그림 198] 감사보고서(2019)

즉, 서울시의 정규직 직접고용 방침은 정부의 방침을 넘어서는 것으로, 그 자체로 적정성 여부를 감사대상에 놓고 있다.

둘째, 정규직 전환은 만성적인 적자에 시달리는 서울교통공사의 재정상황을 더욱 악화시킬 수 있다는 점과 양 공사 통합시 방만경영을 개선하기 위해 인력감축을 추진하기로 한 계획과 배치된다는 점이다.

셋째, 공개경쟁채용 등 능력의 검증 절차 없이 무기계약직을 정규직으로 전환시켰다는 점을 지적하고 있다. 기존 무기계약직 중 492명(전동차 검수지원, 구내운전, 역무지원, 모타카 및 철도장비, 궤도보수원, 운전기사)은 기존의 정규직(일반직)과 동일·유사업무인데, 일반직 업무 수행능력이 검증되지 않은 채 일반직과 직종이 통합되었다는 것이다.

감사원의 세 가지 지적사항은 문제인 정부의 정규직 전환 가이드라인이 실제 어떤 한계를 표명하고 있는지를 보여준다. 감사원 감사의 핵심 내용은 공

공기관이 기존의 예산과 재정을 늘리지 않는 선에서 정규직 전환을 진행해야 한다는 모순을 그대로 드러낸다. 더불어 정규직 전환시 능력의 검증이 있어야 한다는 감사 결과는 애초에 정부의 정규직 전환 정책의 기본 취지마저 부정하고 있다.

이는 정규직 전환정책이 갖는 근본적인 모순과 한계를 나타낼 뿐만 아니라 소위 ‘인국공 사태’로 제기되고 있는 ‘공정 이데올로기’를 감사원이 적극적으로 수용하고 있어²⁴⁾ 정부가 스스로 자신의 정책을 부정하는 데까지 나아가고 있으며, 이러한 상황은 정규직으로 전환된 노동자들의 정당성을 축소시킨다.

3. 소결

서울교통공사는 정규직 전환의 방식에서 자회사를 택하는 대신 무기계약직을 거쳐 직접고용을 선택했다. 직접고용은 외부화된 위험을 내부화하는데 직접적인 효과를 가져왔다.

첫째는 도급계약상 위험을 가중시키는 속도와 성과를 강제하는 조항으로부터 안전이 확보되었다. 둘째, 2인1조 등이 가능한 인력확보와 운용이 가능해졌다. 셋째, 가장 중요한 것으로 불안전하지만 소통체계가 수평적으로 이뤄질 수 있는 토대가 되었다. 넷째, 서울메트로 노동조합이 수십 년간 축적해온 현장안전을 위한 각종 규약, 단협, 세부조치들의 울타리 안에 들어감으로써 일천 노동자들의 보호막이 확장, 적용되었다.

24) “더욱이 언론에서는 서울교통공사 뿐만 아니라 인천국제공항공사 등 공공기관의 일자리가 부당하게 기관 임직원의 친인척에게 세습되고 있다는 의혹을 연일 제기하였고, 공공부문 비정규직 채용 및 정규직 전환에 대한 국민들의 불신이 날로 높아갔다. 이에 따라 감사원은 공공부문 비정규직 채용 및 정규직 전환과 관련한 의혹의 진위를 가리고 위법·부당행위를 바로잡아 공공부문 채용 기획 제공의 공정성, 채용과정 및 결과의 적법, 타당성을 확보하고....”(감사원, 2019)

‘위험의 외주화’의 가장 큰 해약은 차별의 합리화이다. 비핵심 업무이기 때문에, 공채시험을 보지 않았기 때문에, 단순업무이기 때문에 수많은 차별들이 법과 계약의 절차를 따라 합리화된다. 이러한 차별이 정당화되고 구조화되는 원·하청 구조를 제거하는 것만으로 차별적 위험은 상당부분 해결될 수 있는 가능성이 높아졌다.

그러나 서울교통공사의 정규직 전환의 과정은 우리에게 정규직 전환이 가져올 수 있는 두 가지 갈래길을 보여준다.

하나는 경정비 업무의 사례처럼 정규직 전환이후 차별의 해소를 위한 조치와 노력들이 있어야 하청노동자에게 전가되었던 ‘차별적 위험’이 사라질 수 있다는 점이다. 이는 ‘단지’ 정규직 전환만으로 위험이 해결되는 것이 아니라 끊임없이 위험을 내부화할 수 있는 제도와 조건의 마련이 중요하다는 점을 보여준다.

다른 하나는 PSD 업무와 같이 직접고용 이후 차별이 내부화된 경우이다.

구의역 김군의 동료들에게는 직접적인 차별이 사라진 자리에 ‘간접차별’이 대신한다. 특정 인구를 차별하려면 먼저 이들을 ‘집단’으로 만들어야 한다. ‘은성PSD 소속’ 노동자들은 ‘PSD직군’으로 분리되고 있었다. 일터에서 직군 분리와 직무분리는 차별의 비교가능한 집단을 아예 없애면서 이들 집단의 차별을 정당화하는 기제가 된다. 이러한 간접차별은 하청노동자에게 가해지는 직접적인 차별과 달리 PSD 직군의 특성으로 합리화되기 때문에 외관상 차별의 표식을 지운다.

PSD업무는 정규직에 존재하지 않았던 직무였기 때문에 경정비와 같이 기존에 통합되고 편입된 직제가 존재하지 않았다. 이런 상황에서 아직까지 별도의 직제가 구축되지 않아 관리자들도 타 기술업무에서 파견형식으로 임시적으로 배치되고 있다. 이는 정규직 전환과정에서 불거진 차별과 혐오의 정

서를 완화시키거나 차단하지 못한채 PSD 노동자에게 집중되는 효과를 가져왔다. 노동자들은 관리직과 타 직종 노동자와의 협업과정에서 노골적인 차별적 대우를 감수하고 있으며, 직제상의 고립되고 불안정한 위치로 인해 자신들의 위험을 적극적으로 드러내고 해결하기 위한 주체가 되는데 심각한 제약이 되고 있었다.

직접고용 전환 이후 위험의 문제에 있어 서울교통공사의 사례는 다음과 같은 시사점을 준다. 직접고용 과정에서 ‘하청노동자 출신’들이 겪는 차별은 원·하청간의 차별과는 다른 양상으로 전개되는데, 이를 완화할 수 있는 적절한 조치가 수행되지 않으면 내부 차별이 심화되면서 특정 업무의 위험이 고립되고 과소화될 가능성이 높아진다.

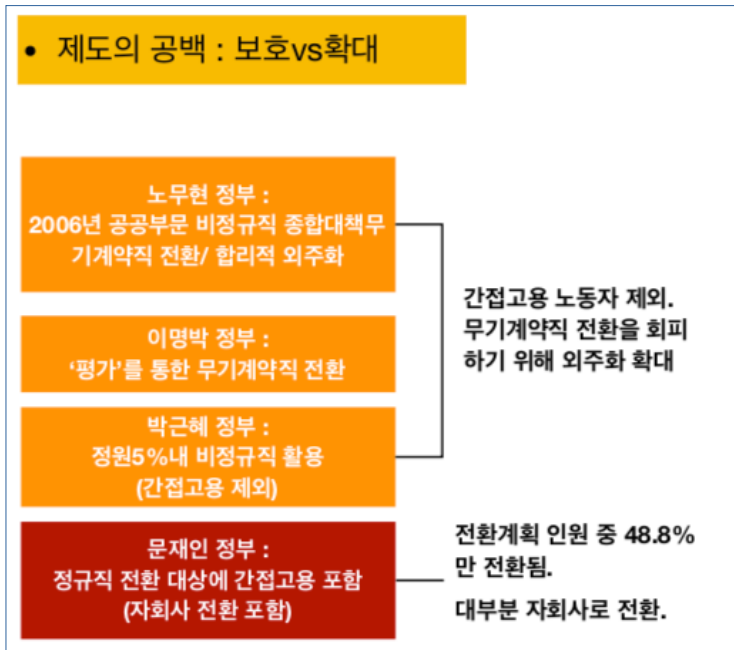
지하철 정규직화 사례, 인천국제공항 정규직화 논란을 통해 ‘위험의 외주화’는 고용과 얽혀있는 위험임과 동시에 사회적인 차별이 위험을 형성하고 가치절하 하는데 중요한 요소로 작동하고 있음을 알 수 있다. 위험이 생산되고 분배되는 양상은 균질적이지 않으며 계층화되어 있으며 내부의 위계화된 위험은 서울시의 구조조정 계획처럼 얼마든지 다시 외부화할 수 있는 근거가 된다.

제3장 결론

1. 위험은 내부화되었는가?

1) 연구의 함의와 요약 : 공공부문 간접고용의 증가와 위험의 탈공공화

공공부문에서 간접고용 노동자가 증가하게 된 계기는 노무현 정부 당시 기간제법 제정 이후 기간제 2년 제한을 회피하기 위한 방편으로 공공부문에서 외주화를 적극적으로 선택하면서 부터이다. 그 결과 2006년 6만5천명에서 2017년 17만명으로 공공부문 간접고용 노동자가 증가하게 되었다.



[그림 199] 역대 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환대책

이 과정에서 위험업무나 기피업무 등이 ‘비핵심업무’로 분류되어 외주화되면서 위험을 내부적으로 관리하던 것을 ‘비효율’로 간주하여 위험을 외부화하기 시작했다.

위험을 외부화한다는 것은 위험을 관리가능한 시스템에서 보다 취약한 시스템으로 옮겨놓는다는 것을 의미한다. 안전관리시스템의 취약성, 안전투자의 감소와 더불어 공적 영역에서 민간의 영역으로 옮겨진 위험은 탈공공화된다. ‘노동자와 시민의 안전’을 위해 공공부문이 관리해야할 위험은 이제 민간기업이 효율성의 차원에서 감수해야하는 위험으로 변화한다. 그러나 이러한 탈공공화된 위험은 허구적이다.

공공부문의 특정 업무가 외부화되더라도 공공적 속성은 사라지지 않으며, 일부 위험이 시야에서 사라질 뿐이다. 외주화는 민영화와는 달리 원청의 관리능력을 요구하며, 이로부터 새로운 접촉면이 증가할 수밖에 없다.

문제는 이 관리능력이 위험을 적극적으로 관리하는 것과는 반대로 위험에 대한 책임을 회피하고 축소하는 방향으로 흐르며, 이를 위해 도급계약과 같은 법적 형식이 활용된다는 점이다. 법적 형식의 활용은 위험의 취약성을 증대시키는 조치들에 ‘합리성’과 ‘정당성’의 외양을 갖게 만든다. 이는 공공부문이 외주화를 선택할 때 위험을 공적으로 관리하는 것에서 위험을 민간의 영역으로 전가하고 사회적 비용으로 떠넘기는 것에 대한 사회적 비난을 어느 정도 걸러내는 기능을 갖는다. 그러는 사이 공공부문에서 간접고용의 증가가 관리상의 복잡성을 증대시키고, 위험에 대한 책임회피와 비효율을 증대시키는 방식으로 늘어나면서 구의역 스크린도어 사망사고와 같은 안전사고가 급증하게 되었다. 세월호 참사, 구의역 사고, 김용균 사망사고와 같이 돌이킬 수 없는 사고로 외주화된 위험의 문제가 드러나기 전까지 공공부문에서 ‘위

협의 외주화'에 대한 사회적 심각성이 부각되지 않았던 이유에는 외주화에 대한 법적, 정책적 합리성의 근거가 작용한 결과라고 볼 수 있다.

이런 상황에서 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 역대 정부와 달리 파견·용역·민간위탁 등 간접고용 비정규직을 정규직 전환 대상에 포함시켰다는 점 뿐만 아니라 '위험의 외주화'를 해결하기 위한 방안으로 제시되었다는 점에서 주목을 받았다.

그러나 상시·지속업무를 정규직 전환의 대상이자 원칙으로 설정한 것 외에 생명·안전업무를 또 다른 원칙으로 설정하면서, 그리고 생명·안전업무를 사회적 기준을 마련하지 않은 채 노사간의 협의로 맡겨버리면서 '위험의 외주화'를 해결하기 위한 방안으로서 애초의 목표는 처음부터 왜곡되었다.

○ '생명·안전업무를 정규직 전환' 원칙의 허구성

'생명·안전업무를 정규직 전환'이라는 원칙은 '상시·지속업무를 정규직 전환'이라는 원칙에 더해졌다. 그러나 이는 정규직 전환이라는 정책을 수행하기 위한 플러스 효과로 작용하지 않았다. 노사간에 '정규직 전환'상의 쟁점이 형성되는 사업장, 즉 공공기관이 정규직전환에 소극적인 사업장을 중심으로 생명·안전업무를 매우 임의적인 해석과 규정이 내려졌으며, 이로부터 상시·지속업무를 수행하는 노동자들이 정규직 전환 대상에서 배제되었고, 해당업무를 위험성이 저평가되었다.

특히 위험한 업무를 수행하거나 해당 업무가 시민의 안전에 영향을 미치는 업무의 경우는 생명·안전업무라는 속성을 약화시키기 위해 정규직 전환과정에서 관련 업무를 축소하거나 노동자의 역할과 권한을 배제하는 방식으로 업

무가 조정되었다. 이 과정에서 위험은 왜곡되고 심화되었다.

생명·안전업무라는 정의는 업무의 종류상으로는 구분할 수 있지만, 복합적인 업무로 구성된 ‘노동’으로는 분리 불가능하다. 동시에 생명·안전업무는 고정적 속성이 아니라, ‘위험’의 발생에 따라 매우 역동적으로 구성되고 재구성되는 유동적 속성을 갖는다. 따라서 생명·안전업무 여부로 외주화된 노동을 또다시 분할하고 선별하는 것은 정규직 전환의 불합리한 기준일 뿐만 아니라, 가뜩이나 외주화로 인해 단절된 안전상의 문제를 더욱 더 분할, 단절하는 효과를 일으킨다. 이 과정에서 늘어나는 것은 안전상의 공백이다.

문재인 정부의 비정규직 정규직 전환 과정에서 확인되고 있는 것은 외주화된 노동에서 안전의 문제가 부각되면 될수록, 직접고용의 문제가 불거질수록 안전의 공백이 더욱 더 커지는 역설적인 상황이다. 그 핵심에는 ‘생명·안전업무’라는 기준이 놓여있다.

정부의 가이드라인에서 제시한 생명·안전업무의 정의와 범위가 분명하지 않다는 것은 상당히 문제적이지만 되레 당연한 것이기도 하다. 굳이 생명·안전업무의 범주를 따지려면 위험이 발생하는 현장에서 작업자의 노동조건과 작업환경을 포함한 위험의 범주를 목록화해야한다. 하지만 동시에 위험은 사회적으로 구성되는 것이기도 하다. 가치절하된 노동에는 종종 가치절하된 위험이 따르기도 하고, 위험한 업무라는 이유만으로 저평가된 노동역시 존재한다.

원청의 역무 업무와 자회사의 역무 업무는 동일함에도 불구하고 그 위험의 양상과 강도는 다르다. 이것을 외주화된 노동에서 ‘새로운 위험’으로 정의할 수 있을 것이다. 5인 근무체제는 위험을 해결할 수 있는 조건이, 2인 근무체제에서는 오히려 새로운 위험을 창출하는 조건이 된다. 원하청간의 괴리는 모회사-자회사간, 자회사-자회사간의 단절과 괴리로 반복되고 있다.

‘위험의 외주화’는 위험이 외부화되어 위험이 해결되기 어려운 상태일 뿐만 아니라, 특정 위험의 가치절하를 포함한다. 무엇보다 ‘생명·안전업무’의 선별은 정규직 업무에는 적용되지 않는다는 점이 중요하다. 오직 비정규직 업무 중의 일부가 그 선별 대상이 되었기 때문이다. 이는 특정 업무의 위험성과 중요도에 대해 가중치를 부여하고 시급한 대책을 내놓기 위한 기준으로 적용되기 보다는, 일반적인 비정규직화 된 노동, 외주화 된 노동 일반의 가치절하를 가져왔다.

본 연구에서 조사내용은 정규직 전환과정에서 외주화된 위험의 실태와 왜곡의 양상을 드러내고자 했다. 이를 위해,

첫째, 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환정책 추진 당시 이미 자회사로 전환되어 있어 문재인정부의 정규직 전환 대상 사업에서 제외된 (주)코레일네트웍스와 (주)코레일관광개발이 자회사 구조에서 여전히 위험이 해결되지 않고 있다는 점, 그리고 정규직 전환 과정에서 배제하기 위해 안전업무 상에 노동자들이 수행하고 있는 업무를 배제, 축소하고 있어 왜곡된 업무구조와 이로부터 노동자와 시민의 위험이 가중되고 있다는 점을 드러내고자 했으며,

둘째, 백석역 열수송관 폭발사고 이후 안전대책의 일환으로 자회사인 (주)지역난방안전이 설립되었으나 기존의 원하청구조와 별반 다르지 않은 임금과 노동조건하에서 열수송관의 안전점검 업무가 자회사 노동자들의 책임으로 전가되고 있다는 점, 또한 정부가 안전진단업무를 강화한다는 명목으로 또다시 안전진단업무의 민간개방-외주화와 경쟁입찰이라는 방식을 추진하고 있는 위

협성을 지적하고자 했으며,

셋째, 매우 구체적이고 촘촘한 원청의 지배와 관리하에 모든 업무의 내용과 성과가 실시간으로 관리되고 있으나 정부의 의도된 오분류로 인해 ‘민간위탁’으로 분류되어 여전히 직접고용에 대한 논의조차 제대로 되고 있지 않은 건강보험공간고객센터 노동자들의 정신적·육체적 건강상의 위험과 이로부터 초래되는 시민들이 적절한 정보를 제공받지 못함으로 인해 정보의 격차를 해소해야할 공공기관의 역할이 축소, 왜곡되고 있다는 점을 드러내고자 했으며,

넷째, 청주시에서 민간위탁 중인 생활폐기물 수집·운반노동자들의 열악한 노동조건과 방치된 위험을 살펴봄으로써 생활폐기물 수집·운반 노동이 민간위탁에 적합한 노동이라는 잘못된 믿음이 노동자들을 죽음으로 내모는 심각한 위험 속에 놓여 있음에도 불구하고 제대로 된 산재통계조차 부재한 상태에서 직영화에 대한 추진이 사실상 중단상태에 있는 실태를 조사하였으며,

다섯째, 직접고용 정규직으로 전환된 서울교통공사 경정비업무와 PSD업무가 정규직 전환과정에서 드러난 차별과 혐오가 전환 이후에도 지속적으로 이들의 인권과 노동권, 그리고 안전권을 불안정하게 만드는 요인으로 작동하고 있는지를 살펴봄으로써 위험의 외주화를 해결하기 위한 방안으로 위험을 내부화한다는 것이 과연 무엇을 의미하는지를 생각해보기 위해 개별 사업장의 노동과정상의 변화를 최대한 자세히 들여다보고자 했다.

2) '간접고용 구조'가 위험 관리에 취약한 이유

본 연구에서는 자회사, 용역, 민간위탁, 도급 등을 통틀어 '간접고용 구조'라고 정의한다. 업무의 도급·용역 혹은 위탁을 하기 위해 업무의 내용에 대한 세부적인 지시와 이행사항을 명시한 '계약'으로 '유사 원·하청 구조'를 갖는 형태를 포괄한다. 여기에 모회사-자회사의 관계도 포함된다.

앞서 서술했듯이 본 연구에서는 문재인정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환정책이 '위험의 외주화'를 해결하기 위한 방안으로 제시된 것에 주목하여, 간접고용 구조상의 위험이 정규직전환 과정에서 어떠한 변화를 겪는지에 대한 동역학을 분석하고자 했다. 핵심적인 질문은 다음과 같다. "자회사는 위험관리능력이 있는가?" 결론적으로 자회사 역시 원·하청 구조의 특징을 공유하고 있는 '유사 원·하청 구조'로 이루어져 있으며, 자회사 구조에서 위험은 내부화되지 않고 여전히 외부화된 채 관리의 취약지대에서 증식하고 있다.

'간접고용구조'가 위험관리에 취약한 이유는 다음과 같다.

(1) 위험의 생산과 관리의 분리

간접고용구조에서 문제가 되는 것은 위험을 생산하는 주체와 위험을 관리하는 주체가 분리된다는 점이다. 이때 위험은 작업환경과 노동조건상에서 발생하는 사고와 건강상의 위험을 포괄한다. 위험을 생산한다는 것은 경영상의 실질적인 책임과 집행의 과정에서 필연적으로 위험역시 생산된다는 점에서 경영상 리스크의 한 부분을 이룬다.

특정업무가 아웃소싱 될 때, 특히 비용절감 차원에서 이뤄지는 아웃소싱일 경우 특정한 위험 역시 외부화되는데, 이때 위험은 원정보다 취약한 위험관

리시스템하에 놓이게 된다. 취약성은 하청기업이 얼마만큼 안전관리능력을 갖고 있는가를 의미하기 보다는 원하청 관계에서 맺어지는 '계약'을 통해 취약성이 형성된다.

원청은 '계약'을 통해 안전관리에 대한 책임을 하청기업에 전가하지만, 계약단가는 안전관리에 드는 실질적인 비용을 책정하지 않기 때문에 하청기업 으로서는 최소한의 안전관리비(법정 안전관리비용) 수준에서 위험을 관리하게 된다. 이러한 과정을 통해 위험을 생산하는 주체와 위험을 관리하는 주체가 분리되며, 위험을 관리하는 비용이 과소책정되면서 위험 역시 과소평가 된다.

(2) 탈공공화와 위험의 사회화

공공기관 등 공공부문의 법적 설립근거는 모두 공공성의 이념으로부터 출발한다. 그런데 공공부문에서 외주화를 진행할 경우 이러한 공공성의 이념 대신 생산성과 효율성이 대체된다. 공공부문에서도 공공성과 더불어 효율성의 이념은 상호적(이거나 갈등적)이지만 외주화의 과정을 거치면 탈공공화가 급속도로 이뤄진다.

건보공단이 추구해야한 공공성은 민간위탁 중인 건보공단 고객센터로 이전 되지 않으며, 지역난방공사가 추구하고자 하는 효율성은 자회사인 지역난방 안전에 가서는 극대화된다.

공공부문이 수행해야할 업무를 외주화를 통해 '민간'의 영역으로 이전시키는 과정에서 공공의 영역에서 생산되고 책임져야할 위험이 민간기업을 매개로 차별적으로 분배된다.

현대산업사회에서 원자력산업이나 고속교통수단 등 위험이 대형화·복잡화되면서 산업재해나 환경오염 등으로 인한 피해가 증가하게 되면서 위험의 원인을

지배하는 자에게 책임을 지우는 원리로 위험책임의 원리가 도입되었다(재 1998. 5. 28. 96헌가4 결정). 이러한 위험책임원리는 공공성의 영역에서 매우 중요한데, 공적 영역에서 생산한 위험은 공적으로 관리하고 책임져야 함에도 불구하고, 외주화를 통해 위험이 ‘민간화’되면서 개별적인 노동자들이 공적으로 생산된 위험을 감수하거나 특정 부분이나 지역의 주민들이 위험에 대한 피해를 보는 경우가 발생한다. 이를 ‘위험의 사회화’라고 말할 수 있는데, 공공부문에서 위험의 사회화는 위험을 탈공공화와 함께 민간을 매개로 위험이 불평등하게 할당된다.

하청노동자 뿐만 아니라 철도와 같은 공공시설을 이용하는 시민들이 위험에 더 많이 노출되며, 사회적으로는 공적으로 생산되고 책임져야 할 위험을 시민들이 인식하지 못하면서 위험을 외주화하는 행위에 대한 비판과 감시역량 대신 위험관리에 드는 비용이 빠진 저렴한 비용이 마치 ‘공공성’인 것으로 오인하는 사회적 왜곡이 발생한다.

(3) 계약을 통한 안전인력, 안전비용의 왜곡

간접고용구조에서 가장 문제가 되는 것은 원청(/모기업)과 하청(/자회사)간에 맺는 ‘계약’을 통해 인력과 임금, 안전관련 비용 등이 원청의 설계대로 통제된다는 점이다. 이는 그 자체로 노동권과 노동조합의 교섭력을 크게 약화시킨다. 하청 노동자들이 노동조건과 환경에 대해 개선 요구를 하더라도 ‘이미’ 계약을 통해 설정된 범주를 넘어서지 못하고 있다. 계약의 세부내용과 관련된 정보공개를 요청해도 하청은 ‘영업비밀’이라는 이유로 관련 자료를 공개하지 않는다.

자회사는 더욱 심각한데, 기획재정부의 인건비와 인원 통제를 직접적으로

받다보니, 노동조합이 적극적으로 해결할 수 있는 내용이 제한되고 있고 노사간의 자율적인 영역 역시 많은 부분 제한되어 있다. 이러한 상황에서 노동자가 안전에 대한 요구를 하더라도 이를 해결할 수 있는 책임주체가 불분명하게 되고, 이는 교섭력의 약화를 초래한다. 이러한 악순환을 해결하기 위해서는 무엇보다 '계약'을 통한 인력산정과 인건비의 세부 근거자료가 공개되어야 하며, 안전인력과 안전비용의 재산정을 위하여 원청과 하청의 공동책임의 원칙을 확립해야한다.

(4) 안전보다 생산성을 우선하는 패널티 조항

동일한 노동이라도 하청(/자회사) 노동자가 업무를 수행할 경우 위험이 증폭되는 요인으로 계약상에 생산성 저하를 초래하는 것에 대한 패널티 조항을 들 수 있다. 생산량과 품질을 원청이 정해놓은 수준과 기간 안에 완료하지 못할 경우 계약금액을 기성률에 따라 삭감하거나 재계약상의 불이익을 주는 등의 패널티 조항은 하청(/자회사) 노동자로 하여금 안전보다는 생산성에 몰입하게 만든다. 하청업체나 자회사는 계약상의 패널티 조항을 이용해 노동자들의 안전에 대한 요구를 손쉽게 물리칠 수 있고, 안전에 대한 투자에 소극적인 것 역시 정당화된다.

구의역 사망사고에서 알 수 있듯이, 1시간 이내 출동하지 않을 경우 적용되는 패널티 조항 때문에 노동자들은 2인1조 규칙을 어기는데 협조하게 되며, 사고가 발생할 경우 기업과 노동자의 공동책임이 되거나 노동자의 과실로 전가된다. 이 경우 안전수칙은 노사간에 암묵적인 합의하에 무력화되며 안전보다는 생산성 중심의 노동관행이 강화된다.

(5) 원하청간의 단절로 인한 안전시스템의 붕괴

위험은 사고로 현행화될 수 있는 가능성으로 존재하기 때문에, 모든 위험이 사고로 이어지지는 않는다. 사고는 대부분 관리된 위험보다는 관리의 사각지대에서 발생하며, 관리의 사각지대는 고용구조의 불안정성, 노동강도의 강화, 여유인력 부재의 요소들이 중첩되는 위치에서 형성된다.

안전관리시스템은 안전조치나 투자액, 안전인력과 같은 요소로 환원되거나 요소들의 합이 아니다. 또한 위험은 불안정한 운동성이라는 속성을 갖기 때문에 사각지대는 고정된 위치가 아니라 위험이 중첩되어 증폭되는 ‘상황’이다.

때문에 안전관리시스템은 위험의 흐름을 제어할 안전의 흐름을 만드는 총체적인 ‘체계’로서 작용하는 질서이자 구조이다. 안전관리시스템에서 가장 중요한 것은 위험이 단절되지 않고 소통될 수 있도록 하는 것인데, 간접고용구조는 이러한 안전시스템을 분절화시켜 안전시스템 자체를 붕괴시킨다.

외주화과정에서 원청과 하청간에 위험의 생산이 어떻게 배분되는지 규정하는 것은 불가능하다. 위험은 위험요소가 아니라 요소들의 관계, 즉 ‘위험상황’으로 표현되기 때문에 원청과 하청관계에서 이러한 위험생산에 대한 책임의 배분은 명확하게 나뉘질 수 없다. ‘계약’은 안전상의 책임배분을 둘러싼 갈등적 관계를 손쉽게 봉합한다. 이는 위험을 어떻게 책임지고 관리할 것인지에 대한 원청과 하청간의 논의와 협의를 봉쇄한다.

(6) 낙찰률을 통한 저임금화와 차별적 안전비용

원하청 관계 뿐만 아니라 모회사-자회사간의 계약에서 낙찰률이 적용되고

있다. 이는 원청(/모기관)으로 하여금 비용절감에 대한 이중적 보완장치로 활용된다. 강화된 노동강도와 부족한 인력을 통한 절감에 더해 낙찰률을 통한 원청의 비용절감은 고스란히 하청노동자들의 저임금화와 안전비용의 차별적 집행으로 이어진다.

원청 노동자에 비해 하청노동자의 안전화와 안전모의 질이 떨어지는 이유는 법적으로 정해진 안전관리비 조차 낙찰률의 적용으로 삭감되기 때문이다.

또한 하청(/자회사) 노동자들의 저임금화는 매우 심각한 수준인데, 저임금화는 이직의 증가로 이어지고, 이직의 증가는 숙련과 전문성의 축적을 불가능하게 만든다. 숙련과 전문성에는 수행하는 업무가 어떤 위험을 갖고 있는지를 파악하고 대처하는 경험과 능력을 포함하기 때문에, 저임금화는 위험을 관리할 수 있는 역량의 취약성을 증대시킨다.

2. 위험을 내부화하기 위한 제안

1) 안전을 위한 직접고용의 필요성

문재인 정부의 정규직 전환상의 일반원칙 중의 하나였던 ‘생명·안전업무의 정규직 전환’ 원칙에서 가장 큰 문제는 ‘생명·안전업무’의 내용에 대해 노사간 합의하도록 했던 것에 있다. 이는 ‘생명·안전업무란 무엇인가’를 둘러싸고 격렬한 반발과 갈등을 야기했다. 하지만 이러한 결정은 필연적일 수밖에 없다. 정부가 정의하지 못하는 것을 노사간의 문제로 전가한 것이기 때문이다. 결과적으로 정부가 제시한 ‘생명·안전업무’는 허구적인 잣대에 불과했다. 그 어느 누구도 그 구분에 대하여 명확한 기준을 제기하는 것을 불가능하다. 지

금과 같은 형태로 지나치게 협소하거나 지나치게 광범위하게 규정해 그 기준 자체가 성립되지 않을 가능성이 높다.

무엇이 생명·안전업무인가를 구분하는 것이 아니라 노동자·시민의 안전을 위한 고용정책, 안전정책이 다시 재설정되어야 한다. 특정업무의 외주화 금지는 노동법상 도급금지 업무를 확대하는 것을 중심으로 한 법 개정으로 나아가야 한다.

공공부문은 안전업무를 선별하는 것이 아니라, 노동자의 안전과 시민의 안전을 통합적으로 연결하고 양자간의 상호 연관성을 강화하기 위한 제도와 시스템을 강화해야한다. 이를 통해 노동자와 시민의 안전을 위한 인력과 예산을 정부에 요구하는 싸움을 벌여야 하며, 직접고용의 필요성 또한 안전의 차원에서 근거와 담론을 재구성할 필요가 있다.

또한 직접고용을 위해 위험의 실태와 안전의 필요를 종속시키는 것이 아니라 그 과정에서 노동자와 시민의 참여를 중심으로 한 안전패러다임의 전환을 위한 정책들이 제시되어야 한다.

통상 ‘위험의 외주화’에 대한 해법으로 직접고용을 제기해왔다. 그 방향은 타당하나, 서울교통공사의 사례에서 보듯이 직접고용으로 안전이 완료되었다고 볼 수 없을 뿐만 아니라 안전과 고용은 대체되거나 등치될 수 없다. 안전과 고용은 별개의 영역이지만 그 관계에 주목하여 양자가 서로에게 어떠한 영향을 미치는지에 대한 보다 구체적인 체계적인 논의가 축적되어야 한다.

2) 원·하청 공동 산업보건위원회의 제도화

구의역 김군 사망사고와 태안화력발전소 김용균 노동자의 사망사고를 계기로 기획재정부는 2019년 <공공기관 작업장 안전강화 대책>을 제출하고, <공

공기관 안전관리에 관한 지침>(2021.1.18. 개정)을 마련하였다.

위 대책의 핵심은 과거 5년간 산업재해로 사고사망자가 1명 이상 발생한 기관을 ‘안전관리 중점기관’으로 지정하여 안전관리등급제를 시행하고, 원청이 하청노동자를 포괄하는 원·하청 안전근로협의체와 안전경영위원회를 운영하여 공공기관 임원의 책임을 강화하는 것과 원·하청간의 안전시스템을 통합적으로 운영하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

그러나 지자체 생활폐기물 민간위탁처럼 원·하청 안전근로협의체와 안전경영위원회의 사각지대가 존재하고 있고, 현재 일부 공공기관에서 운영되고 있는 안전근로협의체도 심의·의결 권한이 없기 때문에 의견수렴 정도의 역할에 국한되어 있다.

위험을 내부화한다는 것은 단지 간접고용을 직접고용으로 전환하는 것만으로 해결되지 않는다. 위험을 적극적으로 관리하고 책임지는 구조가 만들어져야 하며, 실질적으로 위험을 직면하고 있는 노동자들의 참여권이 보장되어야 한다.

따라서 직접고용 전환의 과정에서 원·하청간의 통합적인 안전보건시스템을 구축하고, 그 안에서 위험의 양상을 분석하고 관리하는 방안들이 마련되어야 한다. 이러한 과정에서 긴급하게 해결할 수 있는 안전보건 조치들을 집행하고, 원·하청의 법적, 구조적 한계로 인해 해결하기 어려운 위험들에 대한 구조적인 접근을 하는 한에서 직접고용에 대한 사회적 정당성을 축적해야한다.

공공부문 비정규직 정규직 전환과정에서 불거진 ‘공정 이데올로기’와 같은 사회적 논란이 반복되지 않기 위해서라도 간접고용구조로 심화되고 있는 위험의 양상을 적극적으로 드러내야 하며, 이를 해결하기 위하여 고용과 안전의 관계에 대한 논의와 근거를 축적할 필요가 있다.

3) 위험에 대한 원·하청 공동책임과 노동자 참여권 강화

앞서 서술했듯이 간접고용구조에서 위험은 생산과 관리가 분리되면서 과소화되고 비가시화되는 경향이 있다. 그런 한에서 원청의 책임을 강화하는 것은 중요하다. 그러나 위험을 관리하는데 있어 원청의 책임을 강화하는 것만으로는 한계가 있다. 실질적인 작업이 이뤄지는 것은 하청기업의 내부이기 때문이다. 때문에 원청의 책임을 강화한다는 전제하에 원청과 하청기업이 공동책임을 지는 것이 필요하다.

그동안 원청은 직접지시가 어렵다는 이유로, 하청은 자신의 권한이 없다는 이유로 안전에 대한 책임을 회피해왔다. 책임의 회피는 위험에 대한 노동자 참여권을 직접적으로 제한한다. 노동자가 참여할 제도적 절차가 책임회피 구조로 인해 무력화되기 때문이다. 원·하청 간의 공동책임 구조는 원·하청 노사가 참여하는 '안전에 관한 공동교섭권'과 같은 형태의 권리가 강화되지 않는 이상 현실화되기 어렵다. 원·하청 기업의 공동책임의 강화는 '효율성'의 기준으로 썬해지지 않은 안전에 대한 비용의 증대(현실화)를 목표해야한다. 원·하청 간에 분절된 상태에서 안전인력, 비용, 시간의 현실화를 통해 무분별하게 진행된 외주화의 효율성을 안전의 차원에서 다시 계산할 필요가 있다. 그리고 다시 계산하는 주체로 노동자와 시민이 참여해야한다.

위험에 대한 간접고용 노동자의 참여적 역량은 매우 미비하다. 이는 간접고용이 갖는 노동권의 약화에 기인한다. 따라서 이를 강화하기 위해서는 노사간의 자율성으로는 한계가 있다. 논의의 출발은 한국사회에서 공공부문 외주화가 신자유주의적 구조조정이라는 맥락에서 무분별하게 추진되면서 발생한 사회적 위험의 불평등한 배분 구조를 다시 공적인 영역으로 회수, 재설정하는 것이어야 한다.

〈참고문헌〉

- 감사원(2018), 지하매설물 안전관리 실태 감사보고서.
- 감사원(2019a), 열수송관 안전관리실태 감사보고서.
- 감사원(2019b), 철도안전 관리실태 감사보고서.
- 감사원(2019c), 비정규직의 채용 및 정규직 전환등 관리 실태(서울교통공사등 5개 기관) 감사보고서.
- 감사원(2020), 지방자치단체 민간위탁업무 관리실태2 감사보고서.
- 공공운수노조(2019), 공공부문 민간위탁 생활폐기물 관리의 문제점과 여론조사 결과.
- 공공운수노조(2021), 콜센터 노동자 노동건강실태 발표 및 해결방안 토론회 자료집.
- 공성식 외(2019), 공공부문 민간위탁 비리근절 해법과 직영화 방안 토론회 자료집, 공공운수노조.
- 코레일관광개발(2017), 열차승무원 비상대응매뉴얼.
- 코레일관광개발지부, 생명안전업무 'KTX승무원' 자료집.
- 코레일네트웍스지부(2019), 자회사별 세부 보도자료.
- 국민건강보험(2018), 건강보험 고객센터 위탁운영업체 선정을 위한 제안요청서.
- 국민건강보험(2020), 건강보험 고객센터 위탁운영업체 선정을 위한 제안요청서.
- 국민건강보험고객센터지부(2020), 노동실태 증언대회, 공공운수노조.
- 국민건강보험고객센터지부(2021), 직영화 정책자료.
- 국토교통부(2016), 도로관리실무(도로점용허가 중심).

국토교통부(2020), 타워크레인 부실검사를 근절시키겠습니다 보도자료.

김유경·엄진령·최은실·하해성(2018), 공공부문 간접고용 노동자 투쟁과 정부의 간접고용 전환정책의 쟁점: 공공운수노조 사례를 중심으로, 전국불안정노동철폐연대 법률위원회 연구보고서.

김신범·류승훈·박동욱·이윤근(2010), 환경미화원의 건강과 안전보호를 위한 제안, 한국환경보건학회지, 제36권 제3호(2010).

김원·최인자·허승무·윤간우·조명심(2018), 환경미화원의 작업환경 실태조사 및 건강검진 개선에 관한 연구, 안전보건공단.

김운호 외(2017), 철도산업의 하청구조 개선과 정규직 일자리 확대, 한국노동연구원.

김종진(2011), 간접고용 활용실태 및 간접고용 근로자 근로실태 조사분석, 국회입법조사처.

김철(2016), 공공부문 안전·위험의 외주화, 실태와 개선방향, 사회공공연구원 워킹페이퍼

김철(2019a), 공공부문 민간위탁 비정규직 정규직 전환방안 토론회 자료집. 민주노총공공비정규파업위원회

김철(2019b), 공공기관 안전관리의 문제점과 개선 방향, 사회공공연구원 워킹페이퍼.

김철·엄진령·환선웅·김경근·김세진(2020), ‘공공부문 비정규직 정규직 전환 후속과제’, 사회공공연구원.

김효주·이은국·홍기원(2011), 지방공공서비스 공급방식의 변화에 따른 효율성 변화 분석 : 민간위탁에서 직영전환으로의 변화, 국정관리연구 제6권 제1호.

관계부처 합동(2019), 지속가능한 기반시설 안전강화 종합대책.

권혁(2013), 도급의 대상으로서 ‘업무’와 위장도급 논쟁, 노동법포럼 제11호.

권해수·유홍림·김정렬·한인섭(2006), 행정서비스 민간위탁 제도의 운영실태와 개선 방안에 관한 연구, 한국조직학회 연구 보고서.

박민철·김정환·이영석(2019), 열수송관 첨단 손상감지 시스템 개발, 서울기술 연구원.

박종근(2016), 안전관리업무 관리·감독 및 점검체계 개선 방안 연구, 국민안전처.

배성기 외(2018), 공공부문 민간위탁 운영방식 실태조사(2차), 고용노동부.

산업통상자원부(2019), ‘열수송관 안전관리 강화를 위한 종합대책’ 추진 보도 자료.

산업통상자원부(2020), 제2차 가스안전관리 기본계획.

안전보건공단(2018), 환경미화원 작업안전수칙 가이드.

이남신·남우근·최혜인(2014), 서울메트로 경정비 비정규직 실태조사 보고서, 한국비정규노동센터.

이명구·김인유·호종관, 타워크레인 안전관리체계 이행력 강화연구, 국토교통부.

오세신(2017), 국내 집단에너지 공급의 문제점과 개선방향, 에너지경제연구원.

우지연(2018), 철도 ‘안전업무 종사자’, 여객승무원의 재정의(再定義) 필요성에 관한 법적 고찰, 2018년 국정감사 정책자료집3. 더불어민주당 박재호 의원실.

이광희·이은중·강은숙·김종석, 민간위임·위탁 안전점검 실태분석 및 개선방안, 경제·인문사회연구회, 2014.

이상만(2013), 폐기물 수거작업자의 산재예방 방안에 관한 연구, 안전보건공단.

이재훈(2021), 건강보험 고객센터 공단 직영화의 필요성, 건강보험 공공성 강화를 위한 운영구조 개선 방안 국회토론회, 공공운수노조.

임원혁·남일총·이혜훈(2000), 민영화와 집단에너지사업, 한국개발연구원.

조순경 외(2002), 간접차별 판단 기준을 위한 연구. 이화여대 한국여성연구원.

전국철도노조(2018), 광역역무·매표·상담 업무의 생명안전 관련성 설명자료.

전주희(2021), 분리된 고용과 통합적 업무의 딜레마, 건강보험 공공성 강화를 위한 운영구조 개선 방안 국회토론회, 공공운수노조.

조정래(2015), 안전검사·점검·인증업무 위탁기관 관리제도 비교연구, 국회입법조사처.

지역난방안전(주) 신규채용자 교육자료.

최금숙(2012), 한국지역난방공사 민영화 추진과정에 관한연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문

최서연(2019), 생활폐기물 환경미화원 작업 실태와 산업재해 감소 방안, 환경미화원 건강권 확보와 산업재해 예방을 위한 세미나 자료집, 한국노총.

한국에너지공단(2020), 집단에너지사업 편람.

한임임(2020), 서울교통공사 승강장안전문분야 종사자 직무스트레스 등 실태 조사 보고서, 노동환경건강연구소.

현승현·정지훈(2017), 지방정부의 민간위탁 수준이 생활폐기물처리에 미치는 영향요인 분석 :경기도 기초자치단체를 중심으로, 지방행정연구 제31권 제4호.

행정안전부(2017), 지하철사고 대응지침 현실에 맞게 바꾼다 보도자료.

환경부(2018), 환경미화원 안전사고, 근본적으로 줄인다 보도자료.

환경부(2020), 2019년도 전국 폐기물 발생 및 처리현황.